

Katarzyna Sadowy

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Magda Niewęłowska

Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Centra Lokalne na Pradze-Południe w Warszawie – charakter, sposób funkcjonowania oraz rola podmiotów sektora publicznego w ich kształtowaniu¹

Streszczenie

Artykuł prezentuje zagadnienia programu Warszawskich Centrów Lokalnych, realizowanego przez m.st. Warszawę na przykładzie dzielnicy Praga-Południe. Program ma na celu wzmocnienie, poprzez działania planistyczne, zarządcze i inwestycyjne, roli lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i społecznej. Autorki analizują możliwości i zakres działania administracji publicznej, wynikający ze struktury własności terenów, władztwa planistycznego oraz działań związanych z zapewnieniem porządku i informacji na poziomie lokalnym, na potrzeby mieszkańców.

W badaniu przeanalizowano 15 lokalizacji i wskazano na ograniczone możliwości działania, wynikające z braku własności przeważającej części nieruchomości. Określono stan planistyczny badanych centrów lokalnych, rodzaj i dostęp do informacji, a także wskazano na stan porządku (lub śladów wandalizmu)

¹ Część danych analitycznych została zawarta w pracy dyplomowej M. Niewęłowskiej pod kierunkiem dr inż. K. Sadowy.

jako ważny czynnik poczucia bezpieczeństwa. We wnioskach wskazano na potrzebę współpracy międzysektorowej dla realizacji celów założonych w programie Warszawskich Centrów Lokalnych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, miasto, zagospodarowanie przestrzenne, centra lokalne, gospodarka miejska

Kody klasyfikacji JEL: H4; H7; R0.

1. Wprowadzenie

Postępujący proces urbanizacji i rola terenów miejskich o różnorodnej charakterystyce, a w szczególności dużych miast w rozwoju społeczno-gospodarczym podkreślane są od wielu lat [Florida, 2005; Rogerson, 1999; Gehl, 2014; Gleaser, 2011; Acs, 2003; Barber, 2014]. Obecnie coraz więcej zagadnień społecznych i gospodarczych rozpatrywanych jest w kontekście miejskim, z uwzględnieniem podejścia interdyscyplinarnego. Znalazło to odzwierciedlenie także w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 ogłoszonej w 2015 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych [Agenda, 2017] i 17 Celach zrównoważonego rozwoju [<http://www.un.org.pl/>, dostęp 21.01.2019], w których wdrożenie aktywnie włączyła się także Polska. Jednym z celów (Cel 11) jest kształtowanie zrównoważonych miast i wspólnot. W jego ramach należy m.in. do 2030 r. zwiększyć stopień inkluzywności (włączenia społecznego), zapewnić zrównoważoną urbanizację i partycypację w zintegrowanym oraz zrównoważonym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi. Należy także zapewnić łatwy i powszechny dostęp do bezpiecznych oraz zaspokajających potrzeby użytkowników terenów zieleni i innego rodzaju przestrzeni publicznej. Dostęp do takich terenów publicznych jest ważnym elementem kształtowania sprawiedliwego środowiska zamieszkania w miastach [Kabish, Haase, 2014, s. 129–139].

Czynnikami rozwojowym miast, niezależnie od wielkości, są ich mieszkańcy. Według teorii potrzeb Masłowa dopiero człowiek, u którego zaspokojone są potrzeby związane z fizjologią (np. zaspokojenie głodu, schronienie) oraz bezpieczeństwem (np. zabezpieczenie finansowe, stała praca, porządek), jest w stanie działać twórczo, wyrażać własne opinie i w pełni przynależeć społecznie [Maslow, 1943, s. 370–396]. Dlatego też zaspokojenie potrzeb bytowych, mieszkaniowych oraz stabilności zatrudnienia jest niezbędne do dalszego kształtowania się aktywności mieszkańców i tworzenia przez nich sieci relacji społecznych. Wówczas z kolei potrzebne jest środowisko, fizyczne i instytucjonalne, sprzyjające budowaniu więzi, różnorodnej wymianie ekonomicznej i społecznej oraz przyjmowaniu odpowiedzialności za swoje otoczenie. Skala światowych metropolii może być pewną przeszkodą w budowaniu integracji społecznej, stąd tak ważne są społeczności lokalne, ograniczone do osiedla czy fragmentu dzielnicy danego miasta [Zukin, Kasinitz, Xiangming, 2016; Hess, 2009; O’Riordan, 2001]. Na umownie wyodrębnionym terenie potrzebne jest środowisko, fizyczne i instytucjonalne, sprzyjające budowaniu więzi, różnorodnej wymianie ekonomicznej i społecznej oraz

przyjmowaniu odpowiedzialności za swoje otoczenie. Warszawa jako miasto przyszłości² rozwijające się najszybciej w regionie, nie odbiega od światowych trendów i stoi obecnie przed wyzwaniem dalszego kształtowania środowiska sprzyjającego mieszkańcom i przedsiębiorcom.

Zaspokojenie potrzeb społecznych i stymulowanie dobrobytu gospodarczego jest w Europie i w Polsce najczęściej realizowane w już istniejących miastach i ich osiedlach. Prowadzenie działań na poziomie jednostek pomocniczych, jakimi są dzielnice, stanowi ważny obszar wdrożeń większych planów i strategii miast. Rozwój lokalny na tym szczeblu jest istotnym zagadnieniem w zarządzaniu zasobami komunalnymi. Dla administracji publicznej stanowi wielowymiarowe wyzwanie, które obejmuje aspekty społeczne (zaspokojenie potrzeb mieszkańców), gospodarcze (stymulowanie aktywności i przedsiębiorczości) i przestrzenne (uwarunkowania dla dwóch pierwszych aspektów). Prowadzenie działań na poziomie jednostek pomocniczych, jakimi są dzielnice, stanowi ważny obszar wdrożeń większych planów i strategii miast. Tworzone warunki instytucjonalne i fizyczne mogą stanowić albo wsparcie, albo barierę dla stawianych sobie celów. Mogą więc wymagać zmian i przekształceń w zakresie granic administracyjnych lub przeobrażenia struktury wewnętrznej miasta.

W artykule przedstawiono analizę studium przypadku, jakim są centra lokalne (CL) w dzielnicy Praga-Południe w Warszawie w ujęciu ich własności, dostępności oraz sytuacji planistycznej. Definicja i identyfikacja centrów lokalnych wyprowadzona została z rekomendacji zawartych w publikacji „Centra Lokalne. Studium koncepcyjne dotyczące centrów lokalnych w Warszawie” [Happach, Sadowy, 2015]. W badaniu, którego wyniki zaprezentowano w niniejszym artykule, przeanalizowano dodatkowe aspekty związane przede wszystkim z rolą administracji publicznej w kształtowaniu takich ośrodków aktywności na poziomie dzielnicowym.

2. Program Warszawskich Centrów Lokalnych i definicja centrum lokalnego

Potrzeba powiązania miejsca zamieszkania z określonymi ośrodkami handlu i usług o charakterze zarówno komercyjnym, jak i użyteczności publicznej, widoczna jest wyraźnie w przestrzeniach miejskich. W każdym mieście wskazać można miejsca szczególnej koncentracji aktywności społecznej i gospodarczej, służącej przede wszystkim lokalnym społecznościom. W Warszawie w 2015 r. ukazały się rekomendacje dotyczące kształtowania sieci takich miejsc koncentracji, określonych jako „centra lokalne”. Podstawowym celem opracowania było dostarczenie wiedzy na temat całej sieci centrów lokalnych w Warszawie, ich charakteru i potencjału rozwoju. Służyła temu [Happach, Sadowy, 2015, s. 18]:

- identyfikacja centrów lokalnych, zarówno już istniejących, jak i potencjalnych miejsc koncentracji (jeszcze słabo rozwiniętych),

² W rankingu „Europejskie miasta i regiony przyszłości 2018/19” „Financial Times” Warszawa zajęła 11. miejsce, najwyższe wśród miast regionu.

- analiza sieci centrów lokalnych w Warszawie,
- zbadanie poszczególnych lokalizacji wraz ze wskazaniem potencjalnych scenariuszy ich rozwoju,
- wskazanie 10 lokalizacji o szczególnym potencjale gospodarczo-społecznym i przestrzennym, do objęcia pilotażowym programem inwestycji m.st. Warszawy (jako pierwszy etap szerzej zaplanowanych działań budowania Warszawy policentrycznej).

Centrum lokalne to założenie urbanistyczne, a więc przestrzeń o pewnych konkretnych cechach kompozycyjnych, jak np. place czy ulice. Zarazem jest to miejsce spotkań oraz koncentracji aktywności społecznej i gospodarczej. Należy charakteryzować je wielopłaszczyznowo, stąd właściwe podejście do miejsca mającego łączyć społeczności lokalne powinno obejmować aspekty przestrzenne, funkcjonalne oraz społeczne. Zgodnie z definicją przyjętą w programie, aby dana przestrzeń mogła być określona mianem centrum lokalnego, powinna [Happach, Sadowy, 2015, s. 18]:

- obejmować przestrzeń publiczną wraz z otaczającymi ją budynkami, w których zlokalizowane są różnorodne funkcje służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców,
- być zróżnicowana pod względem funkcjonalnym – zarówno w lokalach/budynkach, jak i w samej przestrzeni miejskiej występują funkcje handlowe, usługowe, kulturalne, rekreacyjne,
- służyć różnorodnej wymianie: społecznej, gospodarczej, kulturalnej czy intelektualnej,
- służyć wszystkim mieszkańcom – osobom w różnym wieku (w tym z ograniczeniami ruchowymi czy innymi niepełnosprawnościami), o różnych potrzebach i zainteresowaniach,
- wzmacniać więzi społeczne poprzez sprzyjanie spotkaniom mieszkańców, zarówno osób podobnych do siebie, jak i od siebie różnych (w nawiązaniu do punktu poprzedniego),
- znajdować się w odległości 5–10 minut spaceru od miejsca zamieszkania dużej grupy mieszkańców (w rekomendacjach nie określono minimalnego progu liczby mieszkańców),
- wzmacniać tożsamość lokalną – zarówno poprzez kreowanie relacji między ludźmi, jak i wyrazisty charakter miejsca,
- być atrakcyjne pod względem estetycznym, architektonicznym i urbanistycznym,
- być otwarte na eksperyment i nowe rozwiązania.

W procesie analizy przestrzennej i społeczno-gospodarczej Warszawy w 2015 r. zidentyfikowano 167 centrów lokalnych. Były one wskazywane przez mieszkańców, organizacje pozarządowe, pracowników biur m.st. Warszawy oraz zespół ekspercki opracowujący rekomendacje, który dokonał także weryfikacji zgłoszeń i ostatecznego wskazania sieci centrów. Dzielnice Warszawy różniły się zarówno pod względem liczby centrów, jak i ich charakteru. W 2015 r. najwięcej centrów lokalnych zidentyfikowano na Mokotowie (21 centrów), a najmniej w Wilanowie (4). Praga-Południe była wówczas trzecią co do liczby centrów dzielnicą – wskazano ich tam 15. Oczywiście liczba centrów jest związana z wielkością dzielnicy. Wskaźnikiem odnoszącym się do dostępności tego rodzaju miejsc koncentracji jest stosunek liczby centrów do liczby mieszkańców zamieszkujących daną dzielnicę. Najwięcej centrów

lokalnych przypadających na 10 tys. mieszkańców zidentyfikowano w 2015 r. w Wesołej (nieco ponad 2 centra), a najmniej na Bielanach (ok. 0,7 centrum). Praga-Południe również miała mniej niż jedno centrum na 10 tys. mieszkańców.

3. Praga-Południe i centra lokalne znajdujące się na obszarze dzielnicy

Dzielnica Praga-Południe zajmuje 22,4 km² powierzchni Warszawy [Rocznik GUS, 2017] i jest jedną z 7 dzielnic miasta położonych po prawej stronie rzeki Wisły. Na jej terenie mieszka 178,4 tys. osób, co czyni Pragę-Południe drugą pod względem ludności dzielnicą stolicy³. Tereny, które dzisiaj objęte są granicami administracyjnymi dzielnicy (Gocław, Saska Kępa i Grochów), przyłączono do Warszawy w 1916 r.; miały one wówczas w dużym stopniu charakter wiejski lub podmiejski (więcej: [Bidziński, 2018]). W 1933 r. rozpoczęto budowę lotniska rekreacyjno-sportowego, przeniesionego z Mokotowa, który nabierał coraz bardziej charakteru śródmiejskiego. Lotnisko zostało oddane do użytkowania po II wojnie światowej. Wówczas znajdowały się tu, poza terenami kolejowymi, osiedlami mieszkaniowymi oraz willowym rejonem Saskiej Kępy, także liczne zakłady produkcyjne (w tym zbrojeniowe). Po likwidacji lotniska zostały uwolnione tereny inwestycyjne zlokalizowane w niewielkiej odległości od centrum miasta. Zrealizowano tu tzw. „Osiedle Młodych” Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej. Ze względu na istniejące rezerwy terenów w okresie transformacji również zintensyfikowano działalność budowlaną, głównie o charakterze deweloperskim.

Obecnie, w zależności od podejścia, można wyróżnić podział Pragi-Południe na:

- 1) 8 osiedli, czyli jednostek pomocniczych niższego rzędu – Gocław, Grochów-Centrum, Grochów-Kinowa, Grochów-Południowy, Grochów-Północny, Kamionek, Przyczółek Grochowski, Saska Kępa⁴,
- 2) 8 części wg Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego (TERYT) – Gocław, Gocławek, Grochów, Kamionek, Kępa Gocławska, Kocia Górka, Olszynka Grochowska, Saska Kępa.

Podziały te nie są jednolite pod względem rodzaju i charakteru zabudowy. W znacznej większości nie posiadają też określonych przestrzeni centralnych, pełniących funkcję lokalnego centrum życia społecznego. Wyjątkiem są dwa osiedla: Kinowa (zbudowane w latach 1981–1984) oraz Przyczółek Grochowski (zbudowane w latach 1969–1974), na których znajdują się pawilony przeznaczone pod działalność usługową, faktycznie tworzące centra o charakterze lokalnym, integralnie powiązane z zabudową mieszkaniową.

³ Najliczniejszą grupę mieszkańców Warszawy stanowią mieszkańcy dzielnicy Mokotów – 217,8 tys. [Rocznik GUS, 2017].

⁴ Podział dokonany przez Radę Dzielnicy Praga-Południe. Rozumie się przez to lokalną wspólnotę samorządową mieszkańców o pewnej strukturze społeczno-terytorialnej, która przejmuje na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiając gminie wykonywanie jej zadań [Jyż, Pławecki, Szewc, 2005].

Rysunek 1. Lokalizacja centrów lokalnych na obszarze dzielnicy Praga-Południe



Źródło: [Happach, Sadowy, 2015, s. 43].

Obszary funkcjonujące jako centra lokalne zidentyfikowane w trakcie warsztatów prowadzonych w ramach tworzenia studium koncepcyjnego warszawskich centrów lokalnych przedstawiono na rysunku 1. Są to (oznaczone numerami 1–15):

- 1) Centrum lokalne Kinowa,
- 2) Centrum lokalne Kino 1 Maja,
- 3) Centrum lokalne Międzyborska,
- 4) Centrum lokalne Rondo Waszyngtona,
- 5) Centrum lokalne Rondo Wiatraczna,
- 6) Centrum lokalne Francuska,
- 7) Centrum lokalne Lubelska 30/32,
- 8) Centrum lokalne Przyczółek Grochowski,
- 9) Centrum lokalne Egipska/Afrykańska,
- 10) Centrum lokalne Abrahama/Wał Gocławski,
- 11) Centrum lokalne Umińskiego,
- 12) Centrum lokalne Plac Szembeka,
- 13) Centrum lokalne Fieldorfa/Bora-Komorowski,
- 14) Centrum lokalne Grochowska 328–334,
- 15) Centrum lokalne Paca.

Numerami 16–19 oznaczono centra wskazane przez uczestników spotkań publicznych lub zgłoszone w procesie konsultacji przez mieszkańców, które jednak zostały uznane przez zespół ekspercki za niespełniające definicji centrum lokalnego.

4. Sytuacja własnościowa oraz planistyczna centrów lokalnych

W przypadku programu Warszawskie Centra Lokalne brak władztwa nad nieruchomościami stanowił jedną z najpoważniejszych przeszkód do inwestycji na etapie pilotażu. Drugim skutecznym narzędziem zarządzania centrami lokalnymi jest prawo miejscowe, w szczególności zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku centrów lokalnych Pragi-Południe strukturę własnościową przedstawiono w tabeli 1, a sytuację planistyczną – w tabeli 2.

Tabela 1. Stan własności centrów lokalnych na Pradze-Południe w Warszawie (stan na 15.06.2019 r.)

Lp.	Centrum Lokalne	Stan własnościowy przestrzeni publicznej	Stan własnościowy nieruchomości gruntowych związanych z budynkami w obszarze centrum lokalnego
1	Kinowa	m.st. Warszawa; częściowo użytkowanie wieczyste	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
2	Kino 1 Maja	m.st. Warszawa; Skarb Państwa; użytkowanie wieczyste	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
3	Międzyborska	m.st. Warszawa; częściowo użytkowanie wieczyste	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
4	Rondo Waszyngtona	Skarb Państwa	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
5	Rondo Wiatraczna	Skarb Państwa; w niewielkiej części m.st. Warszawa	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste; prywatne
6	Francuska	Skarb Państwa; m.st. Warszawa	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
7	Lubelska 30/32	m.st. Warszawa	m.st. Warszawa
8	Przyczółek Grochowski	Skarb Państwa; m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
9	Egipska/Afrykańska	m.st. Warszawa; częściowo użytkowanie wieczyste	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
10	Abrahama / Wał Gocławski	m.st. Warszawa; częściowo użytkowanie wieczyste	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
11	Umińskiego	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste; własność prywatna	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste; własność prywatna
12	Plac Szembeka	m.st. Warszawa	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste; Skarb Państwa, użytkowanie wieczyste
13	Fieldorfa / Bora-Komorowskiego	m.st. Warszawa; częściowo użytkowanie wieczyste	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste
14	Grochowska 328–334	m.st. Warszawa; Skarb Państwa	nd
15	Paca	m.st. Warszawa	m.st. Warszawa; użytkowanie wieczyste

nd – brak budynków.

Źródło: opracowanie własne, z wykorzystaniem [www.mapa.um.warszawa.pl, dostęp 15.06.2019].

Na Pradze-Południe dominuje własność m.st. Warszawy w użytkowaniu wieczystym, co oznacza faktyczny brak bezpośredniego władztwa nad tymi terenami, niezależnie od etapu przekształceń związanych z ustawą o użytkowaniu wieczystym. Jeszcze bowiem przed jej wprowadzeniem, a nawet zaproponowaniem przez ustawodawcę, tereny objęte użytkowaniem wieczystym były faktycznie traktowane przez urzędy m.st. Warszawy tak samo jak nieruchomości prywatne. Oznaczało to wykluczenie możliwości inwestowania środków z budżetu miasta w realizację centrów lokalnych położonych na tych nieruchomościach. Z tego m.in. powodu w etapie pilotażowym nie znalazły się żadne centra lokalne charakterystyczne dla wielkich osiedli mieszkaniowych.

Władanie przestrzenią publiczną występuje częściej niż władanie otaczającymi ją budynkami. W trzech przypadkach m.st. Warszawa dysponuje w całości przestrzenią publiczną centrum lokalnego, w dwóch innych własność pasa drogi (ze względu na jej znaczenie) wraz z częścią bezpośrednio otaczającego go terenu pozostaje w Skarbie Państwa. W jednym przypadku mamy do czynienia z przeważającym udziałem własnościowym Skarbu Państwa. Te przypadki dotyczą właśnie tych centrów, w których znajdują się ważne trasy komunikacyjne.

W większości przypadków władztwo ma charakter mieszany – należy do m.st. Warszawy (niekiedy także do Skarbu Państwa), ale część terenów podlega użytkowaniu wieczystemu.

Jeżeli chodzi o możliwość dysponowania budynkami pozostającymi w obszarze centrów lokalnych, jest ona jeszcze bardziej ograniczona. Tylko w przypadku centrum lokalnego Lubelska 30/32 budynki pozostają własnością komunalną, przy czym w bezpośrednim sąsiedztwie znajdują się już budynki w użytkowaniu wieczystym. W centrum Grochowska 328–334, na terenie tymczasowego bazaru, nie ma budynków. W pozostałych przypadkach budynki pozostają w użytkowaniu wieczystym, jest też pewna niewielka liczba budynków prywatnych.

Spośród 15 analizowanych centrów lokalnych w sześciu nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej także: mpzp lub plan miejscowy), jednak pięć jest nimi objętych planami w przygotowaniu (w tym trzy z nich są objęte tym samym planem). W dwóch przypadkach nastąpiło ponowne przystąpienie do pracy nad mpzp.

Zapisy planistyczne są bardzo zróżnicowane, m.in. z tego względu, że jakkolwiek w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania m.st. Warszawy [Studium uwarunkowań] występuje pojęcie centrum lokalnego (choć nieco inaczej zdefiniowane niż w omawianym programie), to nie znajduje ono swojego odpowiednika w języku planistycznym przewidzianym przez ustawodawcę. Autorzy planów nie zaproponowali też w żadnym wypadku zapisów wskazujących na szczególne znaczenie tych obszarów, które zostały zidentyfikowane następnie jako centra lokalne. Podział na opisane funkcje nie pokrywa się w żaden sposób z delimitacją centrów wynikającą z programu, w planach nie ma wskazań, które można by interpretować jako sprzyjające określonym funkcjom społecznym czy gospodarczym.

**Tabela 2. Stan planistyczny centrów lokalnych na Pradze-Południe w Warszawie
(stan w czerwcu 2019 r.)**

Lp.	Centrum lokalne	Stan planistyczny – objęty lub nie planem miejscowym, nazwa planu	Stan planistyczny – zapisy planu w odniesieniu do centrum lokalnego
1	Kinowa	brak obowiązującego mpzp	—
2	Kino 1 Maja	Rejon Ronda Wiatraczna cz. I	U-K – tereny usług kultury; KD-PM – tereny ulic – placów miejskich
3	Międzyborska	Rejon Ronda Wiatraczna cz. I	KD-PM – tereny ulic – placów miejskich
4	Rondo Waszyngtona	Saska Kępa	M/U – mieszkania/usługi
5	Rondo Wiatraczna	Rejon Ronda Wiatraczna cz. I	U-C/U-HB/MW – centra handlowe; zabudowa wielorodzinna z usługami
6	Francuska	Saska Kępa	KUZ – tereny komunikacji ulica zbiorcza, KZ1M – zabudowa jednorodzinna z usługami o znaczeniu lokalnym
7	Lubelska 30/32	Rejon Dworca Wschodniego	U (MW) usługi z zabudową wielorodzinną
8	Przyczółek Grochowski	brak obowiązującego mpzp, obszar Goćławia w rejonie Jeziora Goćławskiego – w przygotowaniu	—
9	Egipska/Afrykańska	Saska Kępa – ponowne przystąpienie	zabudowa wielorodzinna/usługi
10	Abrahama / /Wał Goćławski	brak obowiązującego mpzp, Osiedle Goćław Lotnisko – w przygotowaniu	—
11	Umińskiego	brak obowiązującego mpzp, Osiedle Goćław Lotnisko – w przygotowaniu	—
12	Plac Szembeka	brak obowiązującego mpzp, Rejon ul. Chłopskiego – w przygotowaniu	—
13	Fiełdorfa / /Bora-Komorowskiego	brak obowiązującego mpzp, Osiedle Goćław Lotnisko – w przygotowaniu	—
14	Grochowska 328–334	Rejon ul. Grochowskiej (odc. Lubelska-Kaleńska) – ponowne przystąpienie	rezerwa terenu pod Trasę Tysiąclecia
15	Paca	Rejon Ronda Wiatraczna cz. I	MW/U – zabudowa wielorodzinna z usługami

Źródło: opracowanie własne, z wykorzystaniem [www.mapa.um.warszawa.pl, dostęp 15.06.2019].

W jednym przypadku tylko można mówić o szczególnym zapisie. Są to „tereny ulic – placów miejskich”. Odnoszą się one wprost do ukształtowania przestrzeni Ronda Wiatraczna. Poza tym najczęściej jest to zabudowa mieszkaniowa, głównie wielorodzinna, z usługami. Można więc powiedzieć, że zapis spełnia podstawowe kryterium centrum lokalnego, jakim jest zapewnienie mieszkańcom dostępu do handlu i usług w sąsiedztwie miejsc zamieszkania. Nie można jednak stwierdzić, aby miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego były wykorzystywane obecnie do kształtowania centrów aktywności społecznej i przedsiębiorczej. Były w większości sporządzane przed rozpoczęciem programu i widać, że był on potrzebny jako uzupełnienie działań planistycznych lub impuls do nowych zapisów w kolejnych planach miejscowych. Jednak realizacja programu zależy od konkretnych

działań podejmowanych w biurach m.st. Warszawy oraz na poziomie dzielnic, a wykorzystywanie istniejących informacji i analiz programu pozostaje w gestii zamawiającego nowe mpzp oraz jego projektantów.

5. Transport, informacja, bezpieczeństwo mienia w centrach lokalnych

Nawet najlepiej zaprojektowana przestrzeń, która ma pełnić funkcję społeczno-twórczą, nie przekształci się w centrum lokalne bez właściwego dostępu do niej zarówno w ujęciu fizycznym (dojazd, podróż piesza, informacja), jak i emocjonalnym (poczucie bezpieczeństwa). Zachowania komunikacyjne odgrywają szczególną rolę w funkcjonowaniu miast, a więc także w kształtowaniu centrów lokalnych. Wzrost mobilności i poziom wykorzystania różnych środków transportu miejskiego do codziennego poruszania się po mieście determinują przeobrażenia przestrzeni miejskich, w szczególności tych lokalnych [EEA 2009]. Dla osób korzystających z transportu publicznego trasa pomiędzy przystankami a miejscem zamieszkania jest obszarem, na którym w najprostszy sposób mogą być zaspokajane potrzeby związane z codziennymi zakupami czy usługami, a także gdzie spotyka się znajomych czy sąsiadów, poszukuje informacji o wydarzeniach w dzielnicy. Rola informacji w przestrzeni fizycznej zmalała, odkąd wiele wiadomości przekazywanych jest drogą elektroniczną, jednak z przestrzeni publicznej nie znikły funkcje reklamowe, więc mogą i powinny pojawiać się w niej informacje dotyczące życia mieszkańców, działań administracji samorządowej, spółdzielczej czy informacje o wydarzeniach kulturalnych. Niejednokrotnie w takich miejscach pojawiają się też ogłoszenia doraźne, o zagubionych przedmiotach czy zwierzętach domowych, sprzedaży czy najmie mieszkań itp. Nie jest więc bez znaczenia, czy w przestrzeni znajdują się miejsca specjalnie przeznaczone do tego typu komunikacji, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że część mieszkańców ze względu na kompetencje lub sytuację ekonomiczną nie korzysta z elektronicznych narzędzi komunikacji.

Ostatnim, ale nie najmniej ważnym, czynnikiem jest poczucie bezpieczeństwa [Siemiątkowski, Tomaszewski, 2018, s. 157–173]. Może ono ograniczać korzystanie z centrum lokalnego, jeżeli mieszkańcy starają się możliwie krótko przebywać w przestrzeni, w której czują się niekomfortowo. Widoczne oznaki wandalizmu mogą być sygnałem zagrożenia, a z pewnością powodują wzrost kosztów utrzymania centrum. Informacje o tych trzech elementach centrów lokalnych Pragi-Południe przedstawiono w tabeli 3.

Większość analizowanych centrów lokalnych znajduje się przy przystankach transportu publicznego, w tym siedem przy zarówno autobusowych, jak i tramwajowych. Dwa niewielkie centra lokalne (Lubelska i Paca) nie mają tak dogodnego dostępu do transportu publicznego, jednak Lubelska położona jest blisko Dworca Warszawa Wschodnia i może korzystać z lokalnych połączeń kolejowych na obszarze Warszawy. Aż 10 centrów ma na swoim terenie stacje rowerowe, niemal wszystkie mają dostęp do sieci ścieżek rowerowych.

Tabela 3. Stan infrastruktury związanej z dostępnością centrów lokalnych na Pradze-Południe w Warszawie

Lp.	Centrum lokalne	Transport publiczny i stacje rowerowe	Rodzaje informacji	Oznaki wandalizmu w przestrzeni publicznej
1	Kinowa	przystanki T i A ^{a)} stacja Veturilo, ścieżki	mapa, słup ogłoszeniowy, witryny lokali usługowych	tak
2	Kino 1 Maja	przystanki T i A	informacje CPK, bogaty program kulturalny	tak, na budynku kina
3	Międzyborska	przystanki T i A	—	tak, w okolicy sklepów monopolowych
4	Rondo Waszyngtona	przystanki T i A stacja Veturilo, ścieżki	słupy ogłoszeniowe, mapa	brak
5	Rondo Wiatraczna	przystanki T i A stacja Veturilo, ścieżki	słupy ogłoszeniowe, mapa	brak
6	Francuska	przystanki A stacja Veturilo, ścieżki	mapa, słup ogłoszeniowy, witryny lokali usługowych	brak
7	Lubelska 30/32	Okolice Dworca Warszawa Wschodnia	—	tak, zniszczone ławki
8	Przyczółek Grochowski	przystanki A stacja Veturilo, ścieżki	mapa, słup ogłoszeniowy, witryny lokali usługowych	brak
9	Egipska/Afrykańska	przystanki A stacja Veturilo, ścieżki	mapa, słup ogłoszeniowy, witryny lokali usługowych, informacje klubu kultury	brak
10	Abrahama / Wał Gocławski	przystanki A stacja Veturilo, ścieżki	mapa, słup ogłoszeniowy, witryny lokali usługowych	brak
11	Umińskiego	przystanki A ścieżki	mapa, tablice ogłoszeniowe	tak
12	Plac Szembeka	przystanki T i A stacja Veturilo, ścieżki	mapa, punkt informacji, słupy ogłoszeniowe	brak
13	Fieldorfa / Bora-Komorowskiego	przystanki A stacja Veturilo, ścieżki	mapa, słupy ogłoszeniowe	brak
14	Grochowska 328–334	przystanki T i A stacja Veturilo, ścieżki	—	brak
15	Paca	—	informacje: klubu osiedlowego, klubu seniora, ośrodka pomocy	brak

^{a)} T – tramwajowe, A – autobusowe; ścieżki – ścieżki rowerowe.

Źródło: opracowanie własne.

Centra lokalne służą informacji mieszkańców, choć poziom i jakość przekazu są mocno zróżnicowane. Część informacji (zwłaszcza mapy) to informacje służące ułatwieniu dostępności osób spoza obszaru osiedla czy dzielnicy. W kilku centrach można zapoznać się z informacjami lokalnych ośrodków kultury lub aktywności społecznej. Można zauważyć, że centra nie służą raczej dwustronnej wymianie informacji.

W okresie badania (kwiecień 2018) w pięciu centrach zaobserwowano oznaki wandalizmu (zniszczone ławki, graffiti, uszkodzenia drobnych elementów elewacji). Można jednak stwierdzić, że centra lokalne Pragi-Południe nie budzą pod tym względem szczególnego niepokoju w związku z niskim poczuciem bezpieczeństwa.

6. Podsumowanie

Centra lokalne Pragi-Południe mają dwie istotne cechy, jeżeli chodzi o aktywność sektora publicznego w ich kształtowaniu. Występują tu ważne czynniki centrotwórcze zależne od administracji publicznej i aktywności podmiotów komunalnych – w pierwszej kolejności transport publiczny, ale także ośrodki kultury i aktywności społecznej (choć niezbyt liczne). Centra należy także uznać za czyste i na ogół bezpieczne. W ramach władztwa planistycznego centra mogą być kształtowane jako wielofunkcyjne ośrodki aktywności społeczno-gospodarczej, chociaż zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie idą zbyt daleko w kierunku kształtowania dobrze wyodrębnionych centrów.

Ze względu na stan własnościowy oraz obecność licznych podmiotów prywatnych na terenie centrów lokalnych jest oczywiste, że sektor publiczny może kształtować je tylko we współpracy z lokalnymi partnerami – spółdzielniami i wspólnotami mieszkaniowymi, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi, właścicielami i najemcami nieruchomości. Sytuacja ta rodzi znaczące ograniczenia, szczególnie w wyznaczaniu funkcji oraz inwestowaniu środków publicznych. Należy jednak wskazać, że odpowiada istocie centrów lokalnych jako miejsc wymiany i współpracy, gdzie sposób funkcjonowania przestrzeni oraz odpowiedzialność za nią są wspólnie negocjowane i ponoszone.

Bibliografia

Dokumenty prawne

1. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. z 2018 r. poz. 997 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1998 r. nr 157, poz. 1031 z późn. zm.
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. z 2004 r. nr 118, poz. 1233.

5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587.
6. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* uchwalone przez Radę m.st. Warszawy Uchwałą nr LXXXII/2746/2006 z dnia 10 października 2006 r., zmienione Uchwałą nr L/1521/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., uzupełnione Uchwałą nr LIV/1631/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r., zmienione Uchwałą nr XCII/2689/2010 z dnia 7 października 2010 r., Uchwałą nr LXI/1669/2013 z dnia 11 lipca 2013 r., Uchwałą nr XCII/2346/2014 z dnia 16 października 2014 r. oraz Uchwałą nr LXII/1667/2018 z dnia 1 marca 2018 r., za www.um.warszawa.pl, dostęp 15.06.2019.

Wydawnictwa zwarte i artykuły prasowe

1. Acs Z.J. [2003], *Innovation and the Growth of Cities*, Edward Elgar Publishing.
2. *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030: w kierunku pomyślnego wdrożenia w Polsce* [2017], seria „Lepsza polityka państwa”, www.oecd.org/poland/ocde, dostęp 15.06.2019.
3. Barber B.J. [2014], *Gdyby burmistrzowie rządili światem: dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Wydawnictwo Muza, Warszawa.
4. Bidziński M. [2018], *Ustrój miasta stołecznego Warszawy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
5. EEA [2009], *Ensuring Quality of Life in Europe's Cities and Towns, EEA Report No 05/2009*, European Environment Agency, Copenhagen.
6. *Europejskie miasta i regiony przyszłości 2018/19*, Raport Financial Times.
7. Florida R. [2005], *Cities and the Creative Class*, Routledge, Nowy Jork.
8. Gehl J. [2014], *Miasta dla ludzi*, Wydawnictwo RAM, Kraków.
9. Gleaser E. [2011], *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Books, London.
10. Happach M., Sadowy K. (red.) [2015], *Centra Lokalne. Studium koncepcyjne dotyczące centrów lokalnych w Warszawie*, OW SARP, Warszawa, <http://sarp.warszawa.pl/warsztaty-stare/warszawskie-centra-lokalne/>
11. Hess D.J. [2009], *Localist Movements in Global Economy. Sustainability, Justice, and Urban Development in the United States*, MIT, Cambridge, Londyn.
12. Jyż G., Szewc A., Pławewski Z. [2005], *Samorząd gminny. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
13. Kabisch N., Haase D. [2014], *Green Justice or Just Green? Provision of Urban Green Spaces in Berlin, Germany*, „Landscape and Urban Planning”, 122, s. 129–139.
14. Maslow A.H. [1943], *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review”, 50(4).
15. O’Riordan T. (red.) [2001], *Globalism, Localism & Identity. Fresh Perspective on the Transition to Sustainability*, Earthscan, Londyn.
16. Rocznik GUS [2017].
17. Rogerson R.J. [1999], *Quality of Life and City Competitiveness*, „Urban Studies”, 36, 5–6.

18. Siemiątkowski P., Tomaszewski P. [2018], *Poczucie bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 19(8).
19. Szewc A., Jyż G., Pławecki Z. [2005], *Samorząd gminny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
20. Zukin Sh., Kasinitz Ph., Xiangming Ch. [2016], *Global Cities, Local Streets. Everyday Diversity from New York to Shanghai*, Routledge, Nowy Jork, Londyn.

Źródła internetowe

1. <http://www.un.org.pl/>, dostęp 21.11.2019.
2. www.mapa.um.warszawa.pl, dostęp 15.06.2019.

Local Centres at Praga Południe District in Warsaw: Type, Operations, and Role of Public Sector Entities in Their Development

Summary

The paper discusses issues addressed in the Warsaw Local Centres programme delivered by the capital city of Warsaw using Praga-Południe district as a case study. By adopting urban planning, management, and investment measures, the programme intends to strengthen the role of local centres as hubs of social and economic activities. The authors examine possibilities and scope of public administration activities dictated by the land ownership structure, planning competence, and operations in the field of public order and provision of information to inhabitants at the local level.

The study was conducted for 15 locations for which we identified limited operating possibilities of the public administration as most property in the area remains in private hands. Advancement in planning has been identified for local centres covered by the study, together with the type and access to information; overall cleanliness (or traces of vandalism) of the neighbourhood were analysed as important indicators of security and safety. Conclusions highlight the need of inter-sectoral cooperation for the successful accomplishment of objectives set out in the Warsaw Local Centres programme.

Keywords: territorial self-government, city, spatial management, local centres, urban economy
