

PIOTR LORENS

Politechnika Gdańska

REALIZACJA WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH JAKO KATALIZATOR ROZWOJU METROPOLII

Abstract: Development of Large-Scale Urban Interventions as the Catalyst in Metropolitan Growth. Large-Scale Urban Interventions recently become a topic of great interest to planners and municipal authorities in Poland. This is due to the fact that they are conceived as reasonable way to moderate the direction of metropolitan growth and allow more organized development pattern. At the same time planning and implementation of such interventions demand much more involvement from the public sector than regular developments, planned according to the common planning law.

Wprowadzenie

Rola i znaczenie realizacji wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych, a także problemy związane z ich planowaniem i realizacją stają się w ostatnich latach przedmiotem żywego zainteresowania zarówno urbanistów, jak i władarzy miast (Zuziak 2004). Dotyczy to również Polski – tym bardziej, że od paru lat trwają przygotowania do realizacji wielu tego typu zamierzeń. Wymienić należy choćby Nowe Miasto w Krakowie (projekt przekształcenia obszaru sąsiadującego z dworcem kolejowym), Młode Miasto w Gdańsku (rewitalizacja dawnych terenów stoczniowych) czy też wiele przedsięwzięć w Warszawie (np. projekty zabudowy Placu Defilad czy też Portu Praskiego, a także – realizowane obecnie Miasteczko Wilanów). Od paru lat trwają także dyskusje teoretyczne dotyczące tego zagadnienia. Wymienić należy wiele konferencji, w trakcie których dyskutowano rozmaite aspekty tego typu działań – w 2000 r. w Gdańsku, w 2003 r. w Łodzi oraz w 2004 r. w Warszawie.

Mimo tak wielu działań na niwie zarówno teoretycznej, jak i praktycznej wciąż rozważane są rozmaite aspekty wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych. W szczególności mało rozpoznany zagadnieniem jest ich wpływ na proces rozwoju danego miasta, jak i całego obszaru metropolitalnego. Wynika to z tego, że żadne z nich nie zostało jeszcze w Polsce ukończonych, trudno jest więc szacować korzyści oraz problemy, jakie ze sobą niosą tego typu zamierzenia.

Rolą prezentowanego opracowania jest przedyskutowanie możliwych efektów wdrażania wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych o różnym programie, a także – ich wpływu na rozwój metropolii. Wydaje się, że tego typu dyskusja w okresie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych jest szczególnie na czasie, ponieważ w polskich ośrodkach metropolitalnych dopiero uczymy się zarządzania rozwojem w skali ponadlokalnej, poszukuje się także skutecznych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego. Być może tego typu przedsięwzięcia mogą stanowić jeden z tych właśnie instrumentów, i – wobec obserwowanych procesów rozpraszania programu miejskiego w strefie podmiejskiej – mogą być alternatywną propozycją dla wielu firm i klientów, poszukujących nowej przestrzeni dla pracy czy zamieszkania.

1. Syntetyczne podsumowanie zjawisk związanych ze współczesnym rozwojem przestrzennym w polskich obszarach metropolitalnych

Rozwój obszarów metropolitalnych w Polsce wiąże się z serią zjawisk, wynikających z przyjętego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym z filozofią liberalizacji gospodarki przestrzennej prowadzącej nierzadko do spontanicznych procesów rozwoju i przekształceń, w tym – zachodzących jednocześnie procesów dezurbanizacji i reurbanizacji¹. Wynika także z dziedzictwa minionego ustroju, a także wiążącego się z nim rozwoju modelu miasta zwanego miastem socjalistycznym (Szczepański 2005). Miasto to – po okresie centralistycznego zarządzania – „odrabia” obecnie lekcje przerobione przez kraje zachodnioeuropejskie i północnoamerykańskie, jakkolwiek w znacznie krótszym czasie. Prowadzi to do powstania specyficznego modelu miasta post-socjalistycz-

¹ Zjawiska te są szeroko opisane w literaturze przedmiotu. Przytoczyć należy m.in. prace Klaasena.

nego (Misiak 2005). Model ten można opisać – rzecz jasna w sposób bardzo skrótowy i upraszczający pewne procesy – za pomocą wielu zjawisk, obserwowanych w polskich – a także innych wschodnioeuropejskich – metropoliach. Zjawiska te to:

- **liberalny model rozwoju przestrzennego**, oparty na dominacji inwestycji prywatnych i wycofywaniu się sektora publicznego z roli głównego aktora w zagospodarowywaniu przestrzeni;
- **rozlanie się struktury miast** – w tym na obszary gmin sąsiadujących – na fali dążenia do uzyskania jak najkorzystniejszych warunków zamieszkania przy jednoczesnej skromności zasobów będących w posiadaniu inwestorów;
- **wykorzystanie przez wielkie sieci handlowe lokalizacji przedmiejskich** na potrzeby budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a także szybka ich ewolucja – od prostych sklepów wielkopowierzchniowych przez próby stworzenia galerii handlowych i wreszcie – ich powolna degradacja do pierwotnej roli;
- **trudności w restrukturyzacji zdegradowanych terenów zurbanizowanych**, w tym – poprzemysłowych – wymienić można brak odpowiedniego wsparcia ze strony zarówno struktur samorządowych, jak i regionalnych czy centralnych dla tego procesu²;
- **problemy z koordynacją polityki rozwoju na szczeblu międzygminnym** – zarówno w odniesieniu do relacji gmina miejska – gmina wiejska, jak i gmina wiejska – gmina wiejska; problem ten dotyczy również tak specyficznych sytuacji, jak relacje między dużymi miastami tworzącymi wspólny obszar metropolitalny;
- **niewielka skuteczność planowania ustawowego** na szczeblu regionalnym i metropolitalnym; planowanie to – wprowadzone na szczeblu metropolitalnym jako obligatoryjne *Ustawą* z 2003 r.³ – praktycznie jest pozbawione instrumentu gwarantującego jego skuteczne wdrażanie; paradoksalnie bowiem, zainteresowane miasta i gminy znacznie wcześniej sporządzały dokumenty planistyczne, i dopiero przy okazji ich zmiany będzie możliwe uwzględnienie zaleceń ujętych w planie obszaru metropolitalnego.

Powyższa lista z całą pewnością nie wyczerpuje całego możliwego bogactwa zjawisk charakterystycznych dla modelu miasta post-socjalistycznego. Może jednak stanowić pewien punkt odniesienia w dyskusji nad

² Dopiero od 2004 r. w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 przewidziano wsparcie wysiłków wspólnot samorządowych w dziele rewitalizacji struktur miejskich.

³ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 27 marca 2003 r.

sposobem kształtowania ładu przestrzennego, a także służyć jako materiał do porównań z modelami rozwoju urbanistycznego obserwowanymi w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych. Wymaga ona także kolejnych uzupełnień i studiów.

Studia te – toczące się od dłuższego czasu w różnych środowiskach – dotyczą zarówno problemów związanych z planowaniem, jak i z naturą samych procesów ewolucji miast. Szeroko dyskutuje się np. problem instrumentarium zarządzania przestrzenią, wyraźnie przy tym podkreślając systemowe różnice między krajami naszego regionu a grupą krajów wysoko rozwiniętych (Kochanowska 2004).

2. Charakterystyka i typologia wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych

Jak wspomniano na początku rozważań, w polskich środowiskach urbanistycznych toczy się dyskusja o znaczeniu wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych oraz problemach związanych z ich planowaniem i wdrażaniem (Lorens 2001). Mimo to nie określono dotychczas ich pełnej charakterystyki ani typologii⁴.

Na podstawie obserwacji praktyki w krajach wysoko rozwiniętych – m.in. ważnych transformacji terenów poportowych – oraz podejmowanych w Polsce prób pierwszych realizacji można określić jednak zręby definicji tego zjawiska (Lorens 2004). Mianem wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych można określić **kompleksowe programy rozwoju danego obszaru związane z lokalizacją nowych, dużych porcji programu miejskiego lub węzłów infrastruktury transportowej, planowane i realizowane w sposób zintegrowany przez jeden wyraźnie określony podmiot.**

Taka definicja pociąga za sobą określenie cech charakterystycznych dla wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych. Wymienić można co najmniej cztery elementy:

- **Kompleksowość** – oznaczającą m.in. złożoność funkcjonalną, ale także infrastrukturalną, wielość różnych użytkowników, a także różnorodne oddziaływanie na otoczenie i region;
- **Znaczącą wielkość** – a więc zapewnienie miejsca dla realizacji nowej, dużej porcji programu miejskiego;

⁴ Pewną próbą w tym zakresie był referat przedstawiony przez J.M. Chmielewskiego w trakcie seminarium na Politechnice Warszawskiej w 2004 r.

- **Zintegrowany sposób realizacji** – co wiąże się ze starannym planowaniem i sukcesywną realizacją zamierzonego programu realizacyjnego;
- **Obecność jednego „podmiotu podstawowego”** – którym może być zarówno prywatny właściciel terenu, jak i publiczna agencja wdrażająca dane przedsięwzięcie. Lista ta wymaga z pewnością kolejnych rozszerzeń w miarę zyskiwania pierwszych doświadczeń realizacyjnych w warunkach polskich. Dopiero wówczas można będzie wyrokować o skuteczności tej czy innej strategii postępowania. Również dopiero na podstawie wielu realizacji będzie można określić pełną typologię tego typu przedsięwzięć. Niemniej jednak – podobnie jak w przypadku ww. definicji – można wstępnie określić podstawowe ich rodzaje. Są to:
 - **Węzły infrastruktury transportowej** (kolejowej, lotniczej) wraz z funkcjami towarzyszącymi (w tym kompleksy komercyjne i wielofunkcyjne). Najbardziej powszechnymi są zespoły dworcowe (także związane z kolejami szybkimi i super-szybkimi) (Załoski 2004), a także kompleksy terminali lotniczych (w obrębie lotnisk międzynarodowych o znacznej liczbie przewozów, odgrywających rolę tzw. *hubów*) (Ruciński 2004). Najbardziej znanym przykładem jest strefa związana z portem lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie.
 - **Kompleksy mieszkaniowe wraz z podstawową infrastrukturą towarzyszącą** – w tym kompleksowe rozwiązania nowych dzielnic miejskich, realizowanych zarówno na terenach odzyskanych (rewitalizowanych), jak i na obszarach dotychczas użytkowanych rolniczo. Najgłośniejszym przykładem tego typu inwestycji w ciągu ostatnich lat jest Miasteczko Wilanów w Warszawie, obejmujące m.in. centrum handlowo-usługowe oraz obiekty o znaczeniu ogólnopolskim (jak realizowana obecnie Świątynia Opatrzności Bożej).
 - **Kompleksy komercyjne, w tym – handlowo-usługowe i rozrywkowe** – obejmujące m.in. takie funkcje towarzyszące, jak biura czy mieszkalnictwo. Najbardziej znanymi przykładami są realizowane obecnie Manufaktura w Łodzi, Nowe Miasto w Krakowie (Zuziak 2004) oraz Młode Miasto w Gdańsku (Lorens 2005). Często są one lokowane na terenach odzyskanych – również poprzemysłowych, poportowych, pokolejowych i powojskowych. Trwająca relokacja przemysłu i likwidacja wielu mniejszych zakładów w polskich miastach stwarzają ogromne pole dla rozwoju tego typu inwestycji.

- **Parki biurowe i przemysłowe** – wiążące się z rozwojem nowych koncentracji miejsc pracy oraz rozmaitych towarzyszących im funkcji. Jednym z najbardziej charakterystycznych przykładów jest Wiśniowy Business Park w Warszawie. Konieczne wydaje się bardziej szczegółowe przedstawienie specyfiki każdego z powyższych typów przedsięwzięć, a także szczegółowe opisanie poszczególnych przykładów. Jest to zadanie wciąż jeszcze stojące przed badaczami przedmiotu.

3. Rola wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych w kształtowaniu i sterowaniu rozwojem przestrzennym metropolii

Wielkoskalarne przedsięwzięcia urbanistyczne – ze względu na swoją skalę oraz charakter – mogą w znaczny sposób wpływać na proces rozwoju przestrzennego metropolii. Spowodowane jest to m.in. tym, że ogniskują one wysiłek inwestycyjny w określonych obszarach, tworząc tym samym nową jakość w danej przestrzeni, czyniąc ją atrakcyjną dla mieszkańców i innych użytkowników. Co istotne, stanowią także zaczyn rozwoju przestrzennego w swoim bezpośrednim otoczeniu – co szczególnie dobrze jest widoczne w odniesieniu do projektów lokowanych w istniejących strukturach miejskich.

Również godne podkreślenia jest to, że stanowią one miejsce lokalizacji nowego programu miejskiego o znaczeniu metropolitalnym – w tym często dotychczas nie istniejącego w danym ośrodku. Przykładem mogą być np. kina wieloekranowe (multipleksy), kina działające w systemie IMAX, centra sportowe i rozrywkowe, galerie handlowe itp. Dzięki temu w sposób skokowy zostają przyspieszone procesy rozwoju przestrzennego zarówno całości metropolii, jak i jej kluczowych fragmentów.

Osobnym zagadnieniem jest rola tego typu przedsięwzięć w sterowaniu rozwojem przestrzennym metropolii. Należy pamiętać, że ich lokalizacja wpływa na zachowania innych inwestorów – a więc nie może być ona przypadkowa. Klasycznym błędem jest np. ulokowanie w ostatnich latach nowego kompleksu gmachów sądowych w Gdańsku w dalekim oddaleniu od centrum miasta, w środku dzielnicy mieszkaniowej o niskiej intensywności. Zaprzepaszczono dzięki temu możliwość uzyskania efektu mnożnikowego w postaci równoległego lokowania innych funkcji towarzyszących, jak siedziby biur prawniczych czy firm obsługujących.

Wielkoskalarne przedsięwzięcia inwestycyjne mogą stanowić o wykreowaniu nowych biegunów rozwoju przestrzennego – dotyczy to głównie miejsc szczególnie predestynowanych do przyjęcia takiej roli. W konsekwencji mogą one zmienić geometrię powiązań funkcjonalno-przestrzennych w obrębie metropolii. Dobrym przykładem może być Manufaktura w Łodzi – może ona właśnie stanowić nowy biegun rozwoju miasta. Poza przedsięwzięciami przyczyniającymi się do kreowania nowych centrów komercyjnych o znaczeniu metropolitalnym należy także wymienić służące rozwojowi nowych propozycji w dziedzinie nauki i kultury (jak kampusy uniwersyteckie, centra nauki i techniki – jak choćby gdańskie HEWELIANUM).

Ostatnim wreszcie zagadnieniem jest rola tych przedsięwzięć w kontrolowaniu aktywności inwestycyjnej podmiotów prywatnych. Przez swą uporządkowaną strukturę wielkoskalarne przedsięwzięcia inwestycyjne zapobiegają niekontrolowanemu rozwojowi spontanicznemu, a więc – przyczyniają się do porządkowania przestrzeni. Oczywiście, warunkiem koniecznym jest planowość ich realizacji i uporządkowany charakter struktury. Przykładowo, kompleksowa realizacja nowych dzielnic miejskich o dominującej funkcji mieszkaniowej (jak wspomniane już Miasteczko Wilanów w Warszawie) może się przyczynić do hamowania procesów suburbanizacji.

4. Zagrożenia dla planowania i rozwoju wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych

Mimo opisanych powyżej możliwych korzyści płynących z realizacji wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych są one względnie rzadko przedmiotem bezpośredniego zainteresowania władz polskich miast. Wynika to z wielu powodów, z których najważniejsze to:

- **Niechęć władz lokalnych do podejmowania bardziej złożonych przedsięwzięć urbanistycznych.** Realizacja wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych – wobec braku jeszcze ewidentnych przykładów sukcesu w Polsce – uważana jest za ryzykowną, kosztowną, i o niewiadomych skutkach. Dlatego też bardzo często przyjmowana jest filozofia braku działania jako lekarstwa na potencjalne błędy w działaniu („kto nic nie robi, nie popełnia błędów”).
- **Nieufność w stosunku do podmiotów prywatnych.** Mimo transformacji ustrojowej wciąż prywatny inwestor bywa traktowany jako potencjalny oszust, a argumentacja tego typu bywa wykorzysty-

wana przez bardziej populistyczne grupy radnych w radach miejskich do hamowania niekorzystnych – ich zdaniem – inwestycji.

- **Niechęć – wobec braku jasnych uregulowań prawnych – do podejmowania partnerstwa publiczno-prywatnego.** Problem ten jest jednym z poważniejszych utrudnień dla realizacji ważnych, kompleksowych programów inwestycyjnych, gdyż prawie zawsze dotyczą one kwestii leżących tradycyjnie w domenie sektora publicznego – jak kształtowanie sieci transportu zbiorowego, układu ulicznego, infrastruktury społecznej itp.
- **Brak służb zdolnych do przygotowania kompleksowych programów realizacji wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych.** Problem ten jest prawdopodobnie najpoważniejszym – niestety, w urzędach miejskich i pracowniach planistycznych zatrudniani są architekci i urbaniści, a bardzo rzadko specjaliści od rozwoju nieruchomości czy realizacji skomplikowanych zadań inwestycyjnych. Bez przezwyciężenia tej bariery trudno jest myśleć o podejmowaniu przez polskie miasta istotnych działań w tym zakresie.

Podsumowanie

Przygotowanie, planowanie i realizacja wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych jest zadaniem, które często przekraczają możliwości wielu polskich miast i ich włodarzy. Niemniej jednak nie do przecenienia jest ich rola i znaczenie jako niezmiernie skutecznego (jak wynika z analizy podobnych realizacji w krajach m.in. Europy Zachodniej) instrumentu sterowania rozwojem przestrzennym. Tym bardziej więc należy dążyć do pełnego rozpoznania wszelkich uwarunkowań realizacyjnych i skutków tego typu projektów, a także – do przeanalizowania możliwego ich wprowadzenia do praktyki planistycznej. Wydaje się, że przygotowywane obecnie plany zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych są dobrym miejscem na wstępne rozpoznanie ich możliwych lokalizacji w strukturach metropolii, a także – określenie ich typu, rangi i znaczenia dla struktury metropolii jako całości.

Literatura

Kochanowska D., 2004, *O potrzebie polityki przestrzennej w rozwoju polskich miast*, [w:] *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkuren-*

- cyjności polskiej przestrzeni*, T. Markowski (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 210, Warszawa.
- Lorens P. (red.), 2001, *Large-Scale Urban Developments*. Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Lorens P., 2004, *Rewitalizacja frontów wodnych jako element procesu odnowy miast portowych*, [w:] *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, T. Markowski (red.). Biuletyn KPZK PAN z. 211, Warszawa.
- Lorens P., 2005, *Nowe instrumenty kształtowania przestrzeni publicznych miast*, [w:] *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*, M. Kochanowski (red.). Urbanista, Warszawa.
- Misiak W., 2005, *Nowe procesy i zjawiska po przełomie 1989 roku w miastach polskich*, [w:] *Przemiany miasta*, B. Jałowicki, A. Majer, M. Szczepański (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ruciński A., 2004, *Inwestycje infrastrukturalne transportu lotniczego jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*, [w:] *Wielkoskalowe projekty...*, *op. cit.*
- Szczepański M.S., 2005, *Miasta realnego socjalizmu – miasta realnego kapitalizmu. Aktorzy pierwszoplanowi i epizodyczni*, [w:] *Przemiany miasta*, *op. cit.*
- Załuski, 2004, *Nowe oblicze*, [w:] *Wielkoskalowe projekty...*, *op. cit.*
- Zuziak Z.K., 2004, *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne w strefach śródmiejskich*, [w:] *Wielkoskalowe projekty...*, *op. cit.*