

Strategie i instrumenty miejskiej polityki przestrzennej na przykładzie południowego nabrzeża Tamizy w Londynie



dr hab. inż. arch.
KRZYSZTOF KAFKA, PROF. PŚ
Politechnika Śląska
Wydział Architektury
ORCID: 0000-0002-7280-1259



mgr inż. arch.
ANNA LESSAER-KENTZER
Politechnika Śląska
Wydział Architektury
ORCID: 0000-0002-5863-7376

Przedmiotem artykułu jest analiza wybranych dokumentów strategicznych i instrumentów miejskiej polityki przestrzennej wyrażających politykę przestrzenną Londynu w skali okolicy miejskiej oraz w skalach wybranych dzielnic.

Wprowadzenie

Londyn od dawna jest jednym z najdynamiczniej rozwijających się miast Europy i świata. Rozwój ten jest stymulowany oraz kontrolowany przez politykę przestrzenną miasta. Do sformułowania jej celów używa się określonych dokumentów planistycznych i strategicznych, a do ich realizacji – innych instrumentów planistycznych, ekonomicznych, społecznych itp. Mają one na celu swobodne stymulowanie i ukierunkowywanie rozwoju miasta przy jednoczesnym uwzględnieniu dynamicznie zmieniających się czynników zewnętrznych.

Zakres badań

Analiza dokumentów i literatura przedmiotu ma na celu wskazanie aktualnych kierunków działań polityki przestrzennej Wielkiej Brytanii. Na przykładzie miasta Londyn autorzy podkreślają istotę wzajemnej zależności pomiędzy dokumentami strategicznymi oraz ich hierarchizację. Celem artykułu jest analiza naukowa i krytyczna wybranych dokumentów planistycznych w związku z dynamicznymi procesami rozwojowymi Londynu. Analizie poddano wybrane dokumenty planistyczne, takie jak: *London Plan* oraz *Opportunity Area Framework*, opracowywane w skali całego miasta, i instrumenty planistyczne skupione na konkretnym jego fragmencie: *Central Activities Zone* i *River Action Plan*. Struktura dokumentów strategicznych Londynu jest o tyle ciekawa, o ile z jednej strony definiuje szczegółowy kierunek działań, a z drugiej – pozostawia dużą swobodę działań operacyjnych. Tym samym w ramach jednego miasta możemy mieć do czynienia ze zróżnicowanym podejściem planistycznym, które przekłada się na ilość zarówno opracowań strategicznych, jak i operacyjnych. Autorzy chcą podkreślić, że działania operacyjne muszą uwzględniać specyfikę

miejsca przy jednoczesnym odniesieniu do uwarunkowań: ekonomicznych, politycznych, społecznych czy środowiskowych. O ile samo założenie wydawać się może oczywiste, o tyle wątpliwość budzi możliwość dalszej ingerencji jednostki samorządowej w formę adaptacji terenu i realną weryfikację osiąganych celów strategicznych w szerszej skali. Po sukcesie rewitalizacji Docklands prowadzone są dwie kluczowe inwestycje, takie jak Greenwich Peninsula oraz Nine Elms, które dzięki współpracy z miastem przyczyniają się zarówno do poszerzenia śródmieścia Londynu, jak i umacniania stopniowego odwracania się miasta w kierunku rzeki.

Londyn na tle polityki przestrzennej Anglii

Wielka Brytania nie ma ujednoczonego systemu planowania przestrzennego na szczeblu ogólnokrajowym. Anglia ustanowiła politykę przestrzenną zawartą w *National Planning Policy Framework*. Dokument ten definiuje przyjęte przez rząd ramy planowania przestrzennego oraz określa ich sposób zastosowania. Od momentu publikacji 27 marca 2012 roku dokument ten został trzykrotnie zrewidowany, kolejno w latach 2018, 2019 i ostatnio 20 lipca 2021 roku [1]. Opracowanie to zastąpiło obowiązujące wcześniej narzędzia planistyczne, jakimi były *Planning Policy Guidance* oraz *Planning Policy Statement*, rozwiązując problemy dotyczące niespójności i niekompatybilności tych dokumentów [2]. Na szczeblu lokalnym organem odpowiadającym za planowanie przestrzenne jest Local Planning Authority, zwykle jest nim Rada lub władze danego obszaru [3]. Realizuje on cele ustanowione w punkcie trzecim *National Planning Policy Framework*, dotyczące planowania przestrzennego [4]. Dla jednostek samorządowych ustalenia polityki

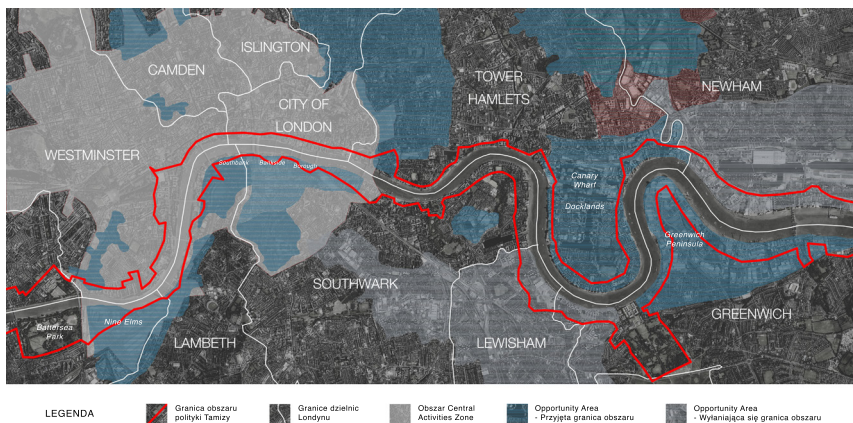
krajowej nie są prawnie wiążące. Zlikwidowanie regionalnego szczebla planowania przestrzennego w Anglii z jednej strony dociężyło jednostki lokalne, a z drugiej umożliwiło im wprowadzenie szeregu swobodnych działań ukierunkowanych na rozwój konkretnego obszaru. Skutkuje to licznymi opracowaniami na szczeblu lokalnym z uwagi na złożony układ podziału terytorialnego Anglii.

Centralną władzę planistyczną w państwie sprawuje Minister (Minister of State for Housing and Planning), który jest odpowiedzialny za dokumenty o zasięgu ogólnokrajowym. Ponadto dysponuje prawem do ingerencji w działania na szczeblu lokalnym [5].

Organizacja polityki przestrzennej w Londynie

Miasto Londyn wchodzi w skład Wielkiego Londynu (Greater London) będącego hrabstwem. Wielki Londyn to region administracyjny zajmujący powierzchnię 1579 km² i dzielący się na City of London oraz 32 gminy miejskie, które mają dodatkowy poziom administracyjny w postaci Greater London Authority (GLA) [6]. Jest to autonomiczna władza Wielkiego Londynu, którego siedziba zlokalizowana jest w dzielnicy Southwark. W Londynie instrumentem regulującym zagadnienia związane z prowadzeniem miejskiej polityki przestrzennej na poziomie hrabstwa Wielkiego Londynu (ang. Greater London) jest *London Plan*.

Podsumowując, Londyn można rozpatrywać w skali regionalnej, metropolitalnej oraz miejskiej, którą z kolei możemy podzielić na śródmieścia, dzielnice miejskie, dzielnice podmiejskie i przedmieścia. Każda ze skal ma swoje punkty charakterystyczne, wyznaczające początek i koniec danej strefy. Wrzucenie w rozwój miasta poszczególne strefy rozszerzają swoje granice.



Rys. 1. Schemat działań strategicznych z uwzględnieniem wytycznych zawartych w opracowaniach *Central Activities Zone* i *Opportunity Area Framework*; źródło: opracowanie własne na podstawie [14]

Tamiza rdzeniem działań strategicznych

Tamiza jest integralnym elementem krajobrazu Londynu. Jest wizualnym symbolem – znakiem miasta, nadającym mu specyficzny charakter i tożsamość [7]. Przez większość czasu swojego istnienia Londyn był odwrócony tyłem do rzeki. W ścisłym jego śródmieściu północny brzeg był znacznie bardziej rozwinięty niż nabrzeża południowe. Wynikało to z tego, że rzeka była barierą trudną do pokonania. Lokalizacja pierwszego London Bridge była jednym z kluczowych czynników kształtowania się City of London. Miasto szybko się rozwijało, co doprowadziło do dużego zanieczyszczenia rzeki, która została pozbawiona biocenozy. Od lat 60. trwa proces jej rekultywacji i tym samym wiele dokumentów strategicznych skupia wokół niej swoją uwagę. Można zaryzykować stwierdzeniem, że sama Tamiza w każdym z historycznych okresów odwiercała kondycję i charakter miasta. Dziś rzeka znowu ukierunkowuje i decyduje o rozwoju miasta, a szczególnie o jego południowych dzielnicach. Te same nabrzeża, które w latach 60. degradowały przestrzeń południowego waterfrontu, dziś przekształcają się w tętniący życiem salon miasta.

W odniesieniu do Tamizy to Canary Wharf stanowi wschodnią bramę szeroko pojętego śródmieścia, jednak w przeciągu kilkunastu lat może nim się stać obszar nowych inwestycji w rejonie Greenwich (Greenwich Peninsula to przestrzeń około 427 kilometrów kwadratowych, zajmuje cały półwysep Greenwich, oferując liczne atrakcje [8]), zlokalizowanym kilka kilometrów dalej (na wschód). Zachodnią bramę, w dzielnicy Lambeth, stanowi nowe założenie urbanistyczne o nazwie Nine Elms, położone obok Battersea Park (Inwestycja zapewni 20 000 nowych mieszkań i 25 000 miejsc pracy z nowymi przestrzeniami zieleni i atrakcjami turystycznymi. Dodatkowo związany z Nine Elms 3-kilometrowy odcinek nabrzeża Tamizy stanie się ogólnodostępną przestrzenią rekreacyjną [9]). Nowe inwestycje są kluczowe dla dalszego rozwoju

miasta, a skala oddziaływania tych przedsięwzięć wykracza znacznie poza skalę dzielnic, w których są zlokalizowane. Wiele inwestycji, w tym wymienione, zostało zapisanych i zainspirowanych w dokumencie *Opportunity Area Planning Framework* i z powodzeniem kontynuowane są w formie oraz skali inwestycyjnych planów zabudowy (zob. rys. 1.).

Dopuszczenie ogólnych i elastycznych zapisów w strategiach pozwala przyciągnąć nowe inwestycje, które w przypadku Londynu mocno podkreślają relację z rzeką. Nastawione są na zrównoważony rozwój oraz poszerzenie centrum miasta. Sprawna komunikacja, ogólnodostępne założenia zieleni i nowe przestrzenie mieszkaniowe realizują cele postawione w opracowaniu *Opportunity Area Framework*.

Stopniowe odwracanie się miasta w stronę rzeki jako efekt działań strategicznych

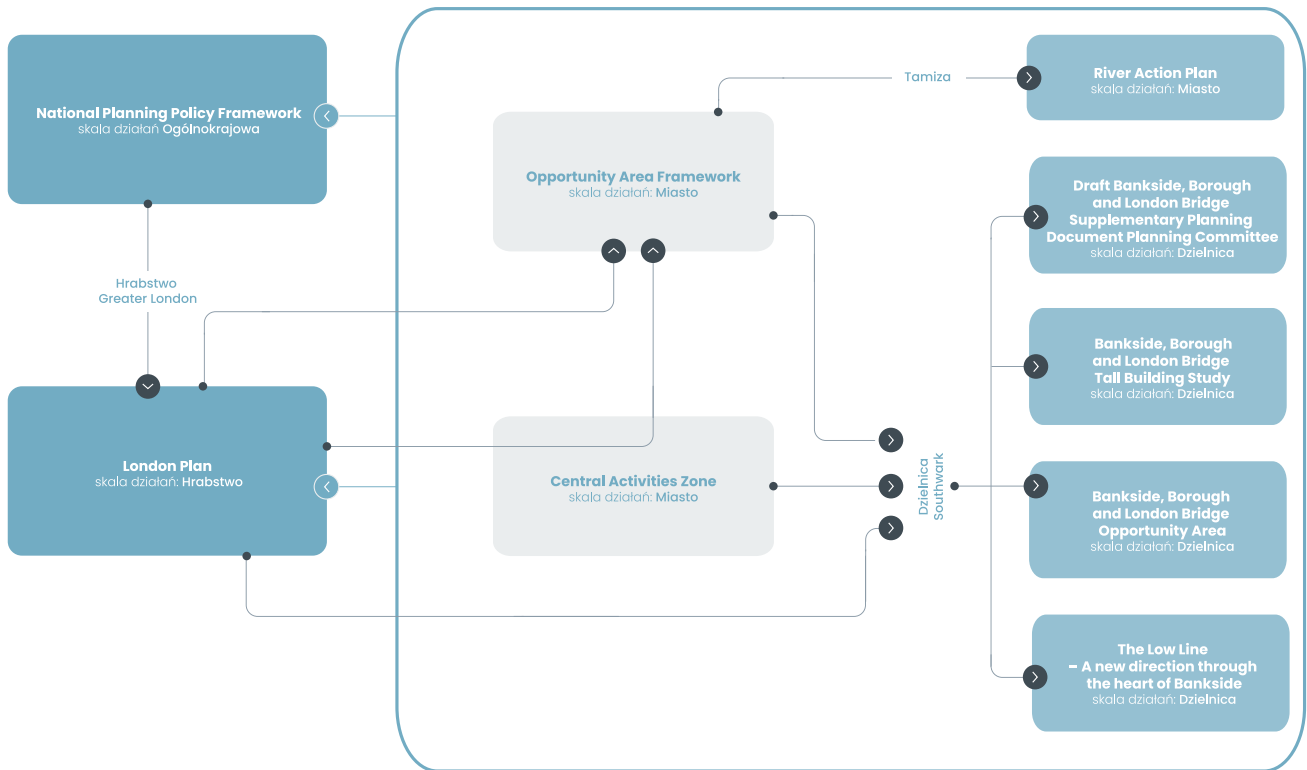
Izolacja południowych dzielnic nabrzeża Tamizy pozwoliła na długi czas zachować ich integralny charakter, który do dziś można zaobserwować w niektórych fragmentach tej części miasta. Dysproporcja w rozwoju południowego nabrzeża City of London stwarza większą szansę dla rozwiązań architektonicznych. Z jednym zastrzeżeniem – wymiana dawnej przemysłowej zabudowy nie została poprzedzona czytelną regulacją układu drogowego. Wynikało to ze złożonej struktury własnościowej poszczególnych terenów. Presja wymiany budynków i funkcji była mocniejsza oraz znacznie szybsza do zrealizowania niż regulacje urbanistyczno-własnościowe. Skutki tych zaniechań widoczne są do dziś, potęgując rozdźwięk pomiędzy potencjalną rangą miejsca i jej komunikacyjną dostępnością. Niedługo tereny zajmowane przez przemysł dziś stają się miejscem lokalizacji prestiżowych obiektów o funkcji kultury i sztuki. Promenada wzdłuż Tamizy daje poczucie więzi z miastem i naturą. Wraz ze zmianą kierunku rozwoju miasta nastąpiła zmiana w zasięgu oddziaływania City. Biedniejsze dzielnice zostały

wyparte na obrzeża Londynu, a znaczną część południowego nabrzeża wyburzono, pozostawiając miejsce dla nowych rozwiązań. Dlatego aby zniwelować problemy przestrzenno-funkcjonalne w pozornie uporządkowanej przestrzeni, potrzebne są strategie rozwoju, które zachęcają i ułatwiają konsolidację oraz intensyfikację dzielnic. Zmiany na tle ekonomicznym, usługowym, kulturowym i komunikacyjnym mają ulepszyć sieć połączeń (przejeżdż i przejazdów) między dzielnicami oraz zapewnić efektywniejsze wykorzystanie gruntów.

Stopniowa transformacja południowego nabrzeża jest efektem szeregu współzależnych działań strategicznych (zob. rys. 2.) opisanych m.in. w: *London Plan* [10], *Opportunity Area Planning Framework* (OAPF) [11], *River Action Plan* [12], *Central Activities Zones (CAZ) Supplementary planning guidance* [13]. Dokumenty te zawierają wytyczne dla dalszych opracowań operacyjnych czy punktowych rozwiązań, które wykonywane są w ramach konkretnych dzielnic. Tym samym uzupełnieniem dla przykładowego obszaru Southwark jest szereg opracowań strategicznych, studialnych czy operacyjnych, do których należą np.: *Draft Bankside, Borough and London Bridge Supplementary Planning Document Planning Committee* (2010), *Bankside, Borough and London Bridge Tall Building Study* (2009), *Bankside, Borough and London Bridge Opportunity Area* (2010), *Bankside, Borough and London Bridge Draft supplementary planning document and opportunity area planning framework* (2010), *The Low Line – A new direction through the heart of Bankside*.

Podsumowanie

Realizacja celów zawartych w dokumentach na wyższym szczeblu jest osiągnięta w praktyce poprzez realizację celów szczegółowych, dotyczących konkretnych przedsięwzięć osadzonych w konkretnym czasie i przestrzeni. Przykład wzajemnej relacji dokumentów odnoszących się do różnych skal pozwala na bezkolizyjne, spójne i konsekwentne prowadzenie procesów planistycznych oraz architektonicznych. Sprecyzowanie celów strategicznych i wskazanie obszarów kluczowych usprawnia natomiast procesy inwestycyjne. Niniejszy artykuł stanowi wprowadzenie do dalszych analiz i klasyfikacji dokumentów strategicznych, a następnie oceny ich wpływu na rozwój przestrzeni miejskiej oraz ich przełożenia na działania projektowe. W artykule ograniczono się do ukazania relacji pomiędzy wybranymi dokumentami, które wspólnie tworzą wyraźny kierunek działań strategicznych, stawiających za cel poprawę jakości przestrzeni miejskiej, i umożliwiającą tworzenie wielkoskalowych inwestycji. Jak pokazuje analiza przypadku południowego nabrzeża Tamizy, działania strategiczne bezpośrednio przekładają się na działania operacyjne. Współzależność tych procesów pozwala na realizację celów usta-



Rys. 2. Schemat relacji między dokumentami strategicznymi; źródło: opracowanie własne

nowionych w polityce miejskiej i kontrolowanie rozwoju w poszczególnych dzielnicach.

Bibliografia

- [1] Planning practice guidance, <https://www.gov.uk/government/collections/planning-practice-guidance>, dostęp: 20.03.2022.
- [2] Cullingworth, B. British planning. 50 years of urban and regional policy, The Athlone Press, London, s. 100–101.
- [3] Local Plans: the examination process, <https://www.gov.uk/guidance/local-plans>, dostęp: 20.03.2022.
- [4] National Planning Policy Framework, Ministry of Housing Communities & Local Government, 2021 s. 8–12.
- [5] D. Rynio, Planowanie przestrzenne w Wielkiej Brytanii, [w:] Planowanie przestrzenne w Europie, red. A. Zakrzewska-Półtorak, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016.
- [6] Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Londyn:3933679.html>, dostęp: 24.03.2022.
- [7] A. Pancewicz, Rzeka W Krajobrazie Miasta, Gliwice 2004, s. 75.
- [8] Greenwich Peninsula, greenwichpeninsula.co.uk/property-residential/, dostęp: 24.03.2022.
- [9] Nine Elms, ninelmslondon.com, dostęp: 24.03.2022.
- [10] London Plan 2021, The Spatial Development Strategy for Greater London, Mayor of London, Greater London Authority 2021.
- [11] London's Opportunity Areas, <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/opportunity-areas/londons-opportunity-areas>, dostęp: 30.03.2022.
- [12] River Action Plan, Mayor of London, Transport for London, 2013.
- [13] Central Activities Zones (CAZ) Supplementary planning guidance, London 2016.
- [14] Google earth; Opportunity Areas Map, <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/opportunity-areas/opportunity-areas-map-0>, dostęp: 28.03.2022; Map of the Thames Policy Area referred to in the Town and Country Planning (Mayor of London Order) 2008. źródło: <https://www.london.gov.uk>; Central Activities Zones (CAZ) Supplementary planning guidance, London 2016

DOI: 10.5604/01.3001.0015.9552

PRAWIDŁOWY SPOSÓB CYTOWANIA

Kańka Krzysztof, Lessaer-Kentzer Anna, 2022, Strategie i instrumenty miejskiej polityki przestrzennej na przykładzie południowego nabrzeża Tamizy w Londynie, „Builder” 9 (302).

DOI: 10.5604/01.3001.0015.9552

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest analiza wybranych dokumentów strategicznych i instrumentów miejskiej polityki przestrzennej wyrażających politykę przestrzenną miasta Londynu w skali okolicznej oraz w skalach wybranych dzielnic. W artykule zwraca się szczególną uwagę na współzależność między tymi dokumentami, a zwłaszcza na ich komplementarność i spójność. Autorzy skoncentrowali się na zagadnieniach sposobów kształtowania relacji przestrzennych oraz funkcjonalnych występujących na styku miasta i rzeki. W polityce przestrzennej Londynu zwraca się uwagę, że relacje te mogą zarówno wpływać na strukturę miasta, jak i tworzyć warunki rozwoju oraz poprawy walorów krajobrazowych miasta. Cele takiej polityki przestrzennej mogą być więc lokowane zarówno na płaszczyźnie przestrzenno-funkcjonalnej, jak i społecznej oraz ekonomicznej. Mogą być także sposobem aktywizacji i dogęszczania centrum miasta. Relacje miasto–rzeka odniesiono do konkretnych przestrzeni południowego nabrzeża Tamizy, które może być traktowane jako obszar kluczowy dla osiągania celów strategicznych całego miasta.

Słowa kluczowe: dokumenty strategiczne, polityka przestrzenna, relacje przestrzenne

Abstract: STRATEGIES AND INSTRUMENTS OF URBAN POLITICS IN LONDON, ON THE CASE OF SOUTH BANK OF THE RIVER THAMES IN LONDON. The subject of the article is an analysis of selected strategic documents and instruments of urban spatial policy expressing the spatial policy of the city of London in a suburban scale as well as the scales of selected districts. Attention is paid to the correlations between these documents, particularly their complementarity and consistency. The authors of the paper focused on the issues of the ways of shaping the spatial and functional relations at the junction of the city and the river. In the spatial policy of London, it is pointed out that these relations can both influence the structure of the city and create conditions for the development and improvement of the city's landscape values. The aims of such a spatial policy can therefore be located both at spatial and functional as well as social and economic levels. They can also be a way to activate and make the city denser. The city-river relationship was related to the specific areas of the southern Thames embankment, which may be treated as a key area for achieving the strategic goals of the entire city.

Keywords: strategic documents, spatial policy, spatial relations