

MIASTO • METROPOLIA • REGION

redakcja Piotr Lorens
i Justyna Martyniuk-Pęczek

PLANOWANIE I REALIZACJA
PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH

MIASTO • METROPOLIA • REGION ● planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych

MIASTO • METROPOLIA • REGION

Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych

Pod redakcją
Piotra Lorensa i Justyny Martyniuk-Pęczek

Akapit-DTP
Gdańsk 2011

Redaktor serii skryptów „Miasto • Metropolia • Region”:

dr hab. arch. Piotr Lorens

Redaktorzy naukowi tomu:

dr hab. arch. Piotr Lorens

dr arch. Justyna Martyniuk-Pęczek

Recenzenci:

prof. dr hab. inż. Tomasz Parteka

dr hab. arch. Tomasz Ossowicz, prof. PWr.

Redaktor:

mgr Ludwik Biegański

Projekt okładki:

arch. Paulina Borysewicz

Zdjęcie na okładkę:

dr arch. Maciej Chojnacki

© Copyright by Politechnika Gdańska, 2011



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Skrypt został przygotowany w ramach Projektu „Rozwój Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej poprzez zbudowanie nowej oferty kształcenia w zakresie gospodarki przestrzennej”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego; Umowa o dofinansowanie nr: UDA-POKL 04.01.01–00–237/08–00 z dnia 27.03.2009 r.

Niniejsza publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Opracowanie redakcyjne i przygotowanie do druku:

Akapit-DTP Elżbieta Albinowska, akap.dtp@interia.pl

Druk:

EXPOL P. Rybiński, J. Dąbek Spółka Jawna

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek, tel./fax (54) 232 37 23, 232 48 73

ISBN 978–83–924697–4–2

WPROWADZENIE

Mamy przed sobą kolejną, czwartą już pozycję z serii skryptów pod wspólnym tytułem „Mia-
sto • Metropolia • Region”, realizowaną w ramach projektu „Rozwój Wydziału Architektury
Politechniki Gdańskiej poprzez zbudowanie nowej oferty kształcenia w zakresie gospodarki
przestrzennej”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Fun-
duszu Społecznego.

Skrypty są przeznaczone dla studentów pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia oraz
słuchaczy studiów podyplomowych z zakresu gospodarki przestrzennej, architektury i urba-
nistyki oraz innych kierunków pokrewnych, zainteresowanych szeroko pojmowaną tematyką
urbanistyczną. Jednocześnie, mogą służyć jako podręczniki dla przedstawicieli środowisk
samorządowych, przedsiębiorców, liderów lokalnych społeczności oraz innych osób zajmu-
jących się tą problematyką od strony praktycznej. Kolejne pozycje obejmować będą m.in.
opracowania z dziedziny teorii urbanistyki i planowania urbanistycznego. Przewidywane jest
także kontynuowanie serii wydawniczej po zakończeniu realizacji tego projektu edukacyjnego.

Tematyką tomu są zagadnienia planowania i realizacji przedsięwzięć urbanistycznych
(często nazywanych także projektami wielkoskalarnymi lub projektami rozwojowymi) ujęte
w dwie główne grupy problemowe. Pierwsza z nich związana jest z kontekstem realizacji
przedsięwzięć urbanistycznych, druga zaś z omówieniem wybranych studiów przypadku.

W ramach pierwszej części przedstawiono więc przegląd europejskich systemów pla-
nowania przestrzennego, a następnie – na jego bazie – omówiono szczegółowe rozwiązania
funkcjonujące we Francji, w Niemczech i w krajach anglosaskich. Na tym tle sformułowano
ogólną refleksję na temat natury współczesnych przekształceń struktur miejskich, ze szcze-
gólnym uwzględnieniem znaczących projektów i przedsięwzięć urbanistycznych.

Druga część tomu obejmuje rozwinięcie tej problematyki poprzez szczegółowe omó-
wienie wybranych projektów. Zamiast prezentacji wielu projektów, wybrano do przedsta-
wienia trzy, reprezentatywne dla omówionych w pierwszej części systemów planistycznych,
wychodząc z założenia, że bardziej pogłębione zapoznanie Czytelnika z tymi projektami
lepiej zilustruje specyfikę kontekstu, w jakim powstają, niż pobieżny przegląd wielu realizacji.
Wśród tematów prezentowanych warto zwrócić uwagę na projekt Stuttgart 21, który nie
tylko wyróżnia się znaczną złożonością funkcjonalną i organizacyjną, potrzebą efektywnej
koordynacji działań wielu podmiotów, ale przebiega pod silną presją czynników społecznych
i politycznych, towarzyszących jego planowaniu i realizacji.

Mamy nadzieję, że Czytelnik, dzięki tej publikacji, będzie mógł wyrobić sobie pogląd na
temat wiodących systemów planowania funkcjonujących w Europie. Przekona się także, że

praktyka realizacji znaczących przedsięwzięć urbanistycznych – niezależnie od uwarunkowań systemowych – to niezwykle trudny, kosztowny i długotrwały proces, wymagający posiadania skutecznych narzędzi prawnych i organizacyjnych.

Na zakończenie tomu zamieszczono autorsko ilustrowane podsumowanie, które pozwala zapoznać się Czytelnikowi z wybranymi realizacjami z różnych krajów, przedstawionymi w układzie historycznym.

Gdańsk, grudzień 2011

Piotr Lorens, Justyna Martyniuk-Pęczek

CZĘŚĆ I

OMÓWIENIE WYBRANYCH SYSTEMÓW PLANISTYCZNYCH W EUROPIE

1. PLANOWANIE INWESTYCJI WIELKIEJ SKALI W EUROPEJSKICH SYSTEMACH PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

1.1. WSTĘP

Zaplanowanie i realizacja nawet najmniejszego przedsięwzięcia wymaga uwzględnienia uwarunkowań oraz wymagań, jakie wynikają z prawa obowiązującego dla danego terenu. W budownictwie, oprócz przepisów ogólnych, niezwykle ważne są ustalenia wynikające z planowania przestrzennego. Realizacja większych inwestycji dodatkowo wprowadza komplikacje związane z koordynacją projektu, uwzględnieniem udziału i interesów innych podmiotów, łagodzeniem konfliktów, a także wpisaniem się w dodatkowe, niestandardowe ramy realizacyjne wynikające z dużej skali. W tym aspekcie doskonała znajomość systemu planowania przestrzennego jest kluczowa. Z kolei, z punktu widzenia władzy publicznej, to właśnie ten system pozwala na sterowanie rozwojem i lokalizacją znaczących przedsięwzięć w przestrzeni, z uwzględnieniem realizacji celów publicznych i ochrony wartościowych zasobów.

Obecnie rozwój przestrzenny w Europie monitorowany jest przez Europejską Sieć Obserwacyjną Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON), która jest w 75% finansowana ze środków unijnych, a w pozostałej części przez kraje członkowskie oraz Islandię, Lichtenstein, Norwegię i Szwajcarię. Obecnie realizowany jest program ESPON 2013, którego jednym z celów jest określenie potencjału inwestycyjnego regionów, przyczyniającego się do większej konkurencyjności, współpracy regionalnej i rozwoju zrównoważonego¹.

W rozdziale omówiono wybrane europejskie systemy planowania przestrzennego według ich klasyfikacji, a także przedstawiono wynikające z nich szczególne warunki realizacji przedsięwzięć wielkiej skali.

1.2. KLASYFIKACJA SYSTEMÓW PLANOWANIA

Newman i Thornley w publikacji z 1996 roku zdefiniowali podstawowe rodziny systemów planowania przestrzennego w Europie, dzieląc je na brytyjskie, napoleońskie, germańskie i skandynawskie (Newman, Thornley, 1996). Z kolei kompendium systemów planistycznych Unii Europejskiej z 1997 roku klasyfikując systemy ze względu na odmienne tradycje, wymienia: planowanie gospodarki regionalnej („ekonomiczno-regionalne”), planowanie ogólne

¹ ESPON (European Spatial Planning Observation Network); dane według www.espon.eu.

(„zintegrowane”), oparte o zarządzanie użytkowaniem terenu („gruntowe”) i urbanistyczne („określane jako urbanizm”). Oba te zestawienia powstały przed rozszerzeniem Unii Europejskiej i z tego powodu nie brały pod uwagę krajów Europy Wschodniej i Centralnej, w tym Polski. Tworzą one odrębną grupę, gdyż ich systemy planowania, wraz z przemianami politycznymi, podlegały transformacjom (por. Altröck, Güntner, Huning, Peters, 2006) i dlatego są definiowane odrębnie jako systemy nowych członków Unii Europejskiej.

Obie klasyfikacje charakteryzują systemy planowania w sposób ogólny. Nie można jednoznacznie sklasyfikować każdego z nich ze względu na zróżnicowane uwarunkowania administracyjne, polityczne, legislacyjne oraz dotyczące samego procesu projektowego. Niektóre elementy danego typu planowania pojawiają się w innych systemach.

Poniżej zawarto charakterystykę systemów ze względu na tradycję planowania (por. Lalenis, 2010, s. 35 oraz *The European...*, 1997, s. 36–37).

1.2.1. Planowanie gospodarki regionalnej

System ukierunkowany na ekonomikę regionu (*regional economic planning*) charakteryzuje się szeroko rozumianym dążeniem do wytyczonych celów ekonomicznych i społecznych, zwłaszcza w odniesieniu do różnic występujących pod tym względem pomiędzy regionami. Takie podejście wymusza istotne zaangażowanie rządu centralnego w planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, równowagę stymulowania aktywności i rozwoju oraz nadzorowanie inwestycji celu publicznego. Głównymi narzędziami tworzącymi wytyczne rozwojowe są plany krajowe i regionalne, sporządzane przez władze centralne lub regionalne. Następnie przekładane są one na poziomie lokalnym na akty wykonawcze. Przestrzenny zakres opracowań jest na tyle duży, że większość z nich dotyczy tylko wybranych sektorów. To z kolei powoduje trudności w ich koordynacji pomiędzy branżami i jest pewną wadą tego modelu. Jest to styl planowania odgórnego, gdzie informacje pochodzą z wyższych poziomów. Przykładem kraju, w którym obowiązuje system planowania gospodarki regionalnej jest Francja².

1.2.2. Planowanie ogólne

System planowania wszechstronnie zintegrowanego (*comprehensive integrated*) to sformalizowany i szczegółowy zestaw planów i dokumentów planistycznych, które są zintegrowane na różnych szczeblach administracyjnych. Charakteryzuje się on bardzo dobrym skoordynowaniem planów, zarówno w poziomie – pomiędzy sektorami – jak i pionie – pomiędzy różnymi poziomami administracyjnymi (Lalenis, 2010, s. 35). Dla powodzenia tych działań niezbędny jest dojrzały system administracyjny, który zdołał uprzednio wykształcić sieć instytucji mogących sprostać wyzwaniom planistycznym. Nawet jeśli ostateczne decyzje podejmowane są lokalnie, to udział rządów wyższego szczebla jest nieodzowny, zwłaszcza w kwestii realizacji infrastruktury. System planowania ogólnego jest praktykowany w Niemczech.

² Przemiany systemu planowania przestrzennego we Francji omówiono w następnym rozdziale (przyp. red.).

1.2.3. Zarządzanie użytkowaniem terenu

System zarządzania użytkowaniem terenu (*land use management*) ma na celu przede wszystkim stworzenie ram rozwojowych dla inwestycji. Docelowa funkcja użytkowania terenu ustalana jest na najniższym poziomie, poprzez lokalne plany zagospodarowania, podczas gdy na wyższych poziomach planowanie przestrzenne nie jest mocno rozwinięte. Kompetencje samorządów są więc znaczące, mimo to wyższe szczeble władzy mają narzędzia nadzorcze, które stosują do wywierania wpływu na końcowy efekt planistyczny. Odbywa się to także poprzez tworzenie ogólnokrajowych strategii i wytycznych, które muszą być realizowane lokalnie. Zarządzanie użytkowaniem terenu od lat praktykowane jest w Wielkiej Brytanii.

1.2.4. Urbanizm

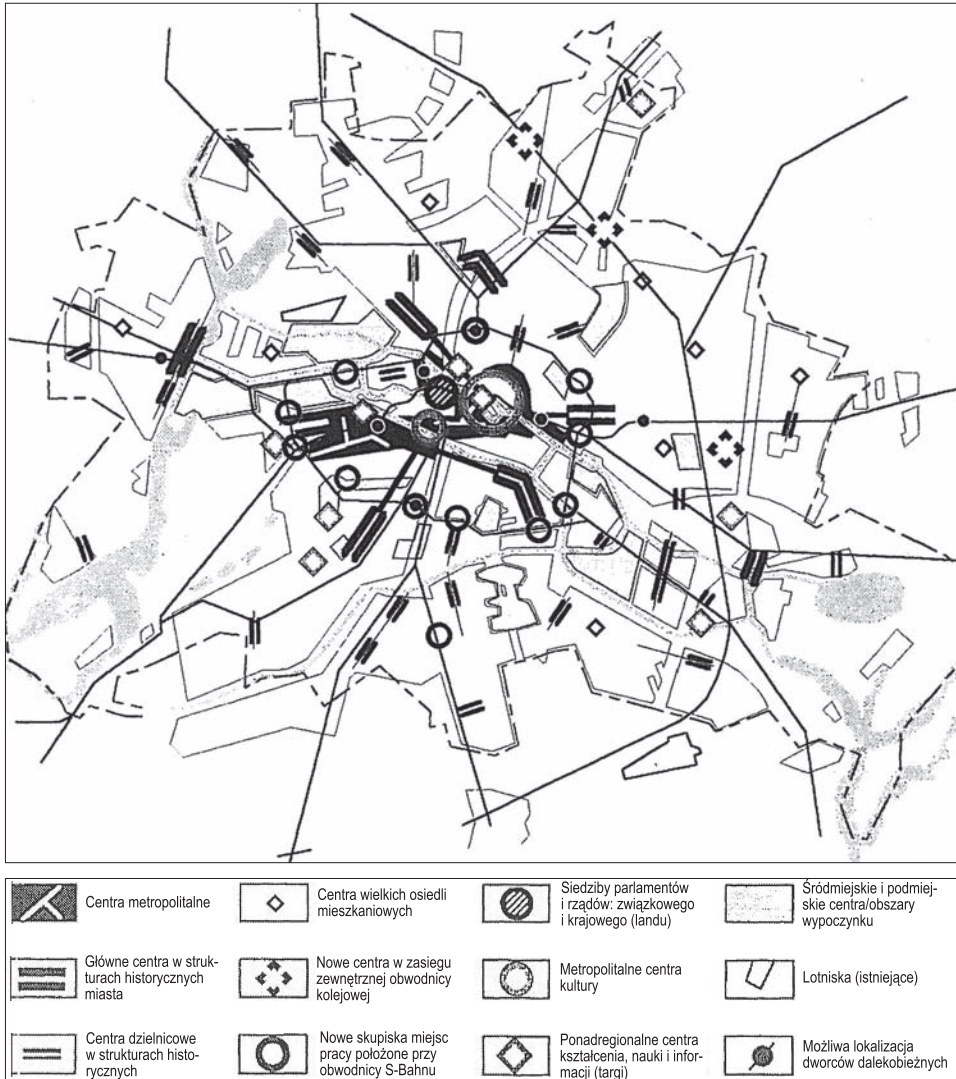
Planowanie przestrzenne oparte o urbanizm (*urbanism*) cechuje się silnym uwzględnieniem w planach czynników architektonicznych. Objawia się to poprzez przeniesienie ciężaru regulacji zagospodarowania na projektowanie urbanistyczne, projektowanie krajobrazu i kontrolowanie nowej zabudowy na poziomie lokalnym. Mimo wielu przepisów dotyczących lokowania nowej zabudowy, sam system nie jest rozbudowany i nie uwzględnia w znaczący sposób szerszej polityki przestrzennej czy partycypacji społecznej. Z tego powodu, paradoksalnie, urbanizm jest stosunkowo mało efektywny w sterowaniu zagospodarowaniem przestrzennym. Opracowania wyższego szczebla, choć są i tutaj tworzone, często nie przekładają się na problemy lokalne, a nawet są sprzeczne z planami lokalnymi. Natomiast bardzo szczegółowe uregulowania, które są tworzone lokalnie, pozwalają na lepsze dopasowanie inwestycji do otoczenia. Jednak ze względu na brak oparcia w opracowaniach wyższego szczebla, uchwycenie szerszego kontekstu na poziomie lokalnym jest bardzo trudne. Urbanizm jest systemem planowania charakterystycznym dla krajów basenu Morza Śródziemnego.

1.3. ORGANIZACJA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W WYBRANYCH KRAJACH

1.3.1. Niemcy³

Niemcy należą do germańskiej rodziny planowania przestrzennego. Struktura władzy w Niemczech składa się z trzech zasadniczych poziomów – federalnego (*Bund*), 16 krajów związkowych (*Länder*) i lokalnego (*Kommunal*), obejmującego kilkanaście tysięcy gmin. Każdy poziom posiada pewne kompetencje w planowaniu przestrzennym, aczkolwiek największe uprawnienia planistyczne skupione są na poziomie lokalnym, dla którego planowanie jest czynnością obowiązkową. Do podstawowych przepisów planowania przestrzennego należą: ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz* – ROG), ustawy krajów związko-

³ Por. VASAB, Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 (<http://vasab.leontief.net>).



Ryc. 1. Plan użytkowania terenu dla Berlina (*Flächennutzungsplan*) – Główne użytkowanie: struktura i cele (www.stadtentwicklung.berlin.de).

wych o planowaniu krajowym (*Landesplanungsgesetze*), które są zróżnicowane pomiędzy krajami, oraz kodeks budowlany (*Baugesetzbuch – BauGB*).

Na poziomie rządowym nie sporządza się dokumentów przestrzennych jako takich. Podstawowym zadaniem jest tworzenie prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego. Jednak oprócz tego opracowywane są wytyczne i wizje (*Leitbilder*) w porozumieniu z krajami związkowymi, które stanowią nieformalny instrument planowania przestrzennego. Z kolei rządy krajów związkowych opracowują plany porządku przestrzennego (*Raumordnungspläne*).

Od lat 90. XX wieku wprowadzono dodatkowe uprawnienia dla obszarów metropolitalnych pomiędzy poziomem lokalnym i landów, dając im możliwość planowania przestrzenne-

go. W ten sposób zorganizowany jest region Stuttgartu, Hanoweru i Frankfurtu. Na poziomie regionalnym uchwalane są plany regionalne (*Regionalpläne*). Są one sporządzane w skali od 1:50 000 do 1:100 000, składają się z części opisowej i rysunkowej. Zawierają m.in. wytyczne ogólnego rozwoju przestrzennego, analiz statystycznych i scenariuszowych, ochrony środowiska, terenów priorytetowych do objęcia ochroną, a także obszarów wymagających opracowania w dokładniejszej skali. W planach regionalnych można wskazać tereny pod istotne inwestycje o znaczeniu regionalnym w podziale na priorytetowe (mogące wykluczyć inne, niezgodne funkcje), rezerwowe (będące w powiązaniu lub uzupełnieniu innych funkcji) oraz dopuszczone (do przeanalizowania w dokładniejszej skali, dla inwestycji zabronionych na pozostałych obszarach).

Lokalnie opracowywane są przygotowawcze plany użytkowania terenu (*Flächennutzungsplan*) i plany zabudowy (*Bebauungsplan*). Plan użytkowania terenu określa podział przestrzeni na podstawowe funkcje zagospodarowania i możliwości przeznaczania terenu. Opracowywane są z reguły średnio raz na 10–15 lat, w skalach od 1:5000 do 1:25 000 i obejmują zakres całej jednostki samorządowej. Ich ustalenia dotyczą wytycznych rozwojowych dla infrastruktury, transportu, terenów zielonych, rolniczych a także chronionych. Brak obowiązku aktualizowania planów sprawia, że wiele z nich jest przestarzała. Z kolei plany zabudowy określają szczegółowe wytyczne dotyczące zabudowy i jej parametrów na poziomie szczegółowości pojedynczej działki. Wytyczają one więc zarówno obowiązki władz publicznych, a także prawa właścicieli do zabudowy. Z tego względu są to opracowania, które wprost dotyczą inwestorów. Nie ma obowiązku opracowywania planów zabudowy, a więc przygotowywane są w zależności od konkretnych potrzeb zagospodarowania lub wynikających z planów regionalnych. Okres obowiązywania tych planów jest nieograniczony i trwa do czasu uchwalenia nowego planu lub wprowadzenia zmian.

Gmina ma obowiązek uzbrojenia działki pod inwestycję, co wynika z BauGB, w tym zapewnienia dojazdów i dojazd, a nie jedynie mediów. Działanie to jest realizowane wyprzedzająco do planowanej zabudowy. Możliwe jest otrzymanie pozwolenia na budowę poza obszarami objętymi planami zabudowy na istniejących terenach zabudowanych, a także w ich otoczeniu. Ocenia się, że ok. 50–60% inwestycji realizowanych jest na podstawie planu zabudowy (Larsson, 2006, s. 167).

Na poziomie lokalnym prawo pozwala na sporządzenie specjalnego planu pod konkretne zamierzenie inwestycyjne (*Vorhabenbezogener Bebauungsplan*). Dopuszcza on realizację projektu wraz z towarzyszącą infrastrukturą, w porozumieniu z samorządem, o ile inwestor jest gotowy zobowiązać się przed przeprowadzeniem procedury planistycznej do poniesienia lub współuczestniczenia w kosztach planowania i realizacji infrastruktury publicznej, zawartej w stosownym kontrakcie. Prawo niemieckie umożliwia także oddelegowanie finansowania i opracowania planów na podmiot prywatny, pod warunkiem zawarcia porozumienia pomiędzy samorządem a inwestorem. Nie narusza to obowiązków samorządu do przeprowadzenia czynności wymaganych prawem i nakłada na inwestora obowiązek opracowania planu w zgodzie z wytycznymi urzędu.

Przepisy prawa muszą być ze sobą spójne na każdym poziomie. Zapewnia to obowiązkowe uwzględnienie w opracowywanym dokumencie ustaleń wyższego szczebla, a także możliwość udziału podmiotów szczebli niższego poziomu. W systemie niemieckim uwypu-

klona jest ochrona terenów otwartych przed zainwestowaniem. Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym na tych obszarach muszą być uzasadnione ekonomicznie, nie naruszać interesu publicznego, a także musi być możliwość zapewnienia dostępu do infrastruktury. Obecnie rozwój powiązań regionalnych i sieciowych pomiędzy miastami, w tym programów „regionów innowacji”, wymusza potrzebę wprowadzenia bardziej elastycznego podejścia do planowania, które byłoby otwarte na interaktywny kontakt z grupami interesów. W tym kontekście rola planisty przybiera także formę moderatora⁴.

1.3.2. Wielka Brytania

Na funkcjonowanie brytyjskiego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego ma wpływ zarówno specyficzny model ustrojowy państwa, w którym nie ma odrębnej lokalnej władzy samorządowej i rządowej, jak również źródła prawa, które tworzą orzeczenia sądów (precedensy – *common law*), akty prawne stanowione przez ciała legislacyjne (*statutory law*) oraz normy zwyczajowe. Istotnym elementem wyróżniającym jest także nadzorcza rola rządu nad samorządami w ramach ograniczeń ustalonych na szczeblu krajowym⁵.

Planowanie przestrzenne jest realizowane na poziomie regionów (*regions*), hrabstw (*counties*), dystryktów (*districts*) i gmin/parafii (*parishes*), ale ten czteropoziomowy system obowiązuje w pełni jedynie w Anglii i to z wyłączeniem obszaru Wilekiego Londynu. W wielu przypadkach pojawia się łączenie poziomów administracji wyższego i niższego szczebla w jednostki zwane *unitary authority*. Kompetencje jednostek administracyjnych Szkocji, Walii i Płn. Irlandii różnią się między sobą i tkwią głęboko w historycznych tradycjach poszczególnych części Zjednoczonego Królestwa.

System planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii opiera się o Town and Country Planning Act 1990 (TCPA). W 2004 roku system został zreformowany przez przyjęcie Planning and Compulsory Purchase Act 2004 (PCPA). Głównymi przepisami regulującymi planowanie przestrzenne w Anglii są noty w sprawie wytycznych polityki przestrzennej (Planning Policy Guidance Notes – PPG) oraz deklaracje polityki planistycznej (Planning Policy Statements – PPS). Aktualne wytyczne do planowania lokalnego zawarte zostały w PPS12 (Planning Policy Statement 12: Local Spatial Planning) z 2008 roku. Łącznie obowiązuje 25 dokumentów, przy czym noty PPG są sukcesywnie zastępowane przez nowsze deklaracje PPS. Akty wykonawcze definiują klasy użytkowania terenu, czyli funkcje dopuszczone na danym terenie.

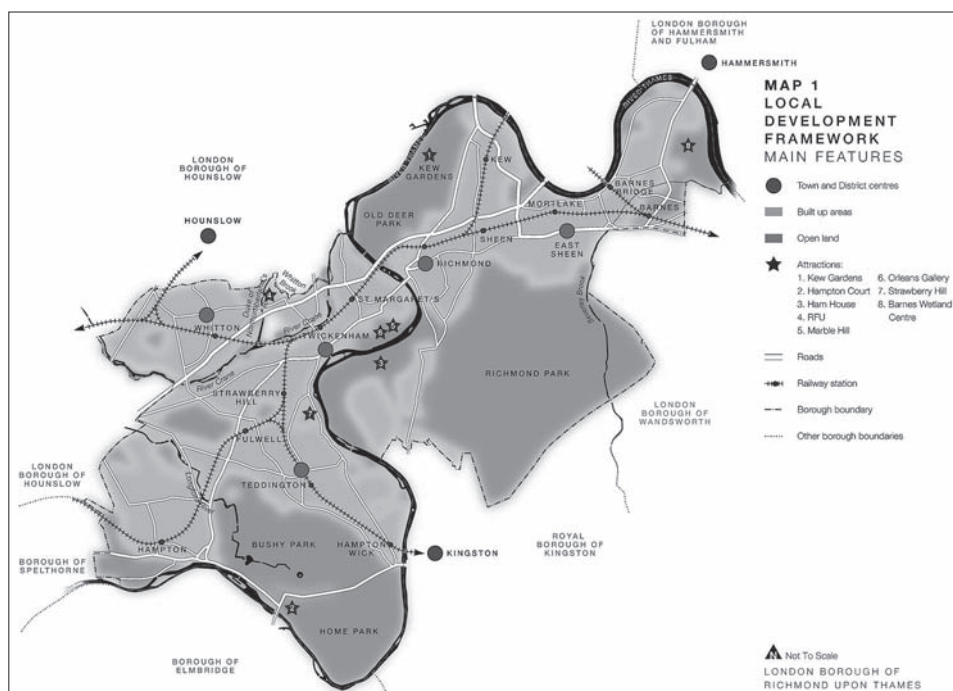
Rolę rządowej agencji odpowiedzialnej za planowanie przestrzenne w Anglii pełni Department for Communities and Local Government (DCLG), który w 2006 roku zastąpił Office of the Deputy Prime Minister (ODPM). Na poziomie krajowym i regionalnym typowe planowanie przestrzenne nie występuje, a jedynie opracowywane są wytyczne planistyczne, które muszą być uwzględnione w planach niższego szczebla. Ze względu na brak władzy

⁴ Szerzej system niemiecki planowania zagospodarowania przestrzennego omówiono w rozdziale 3 (przyp. red.).

⁵ Na podstawie www.planningportal.gov.uk

na poziomie regionalnym, wytyczne te są opracowywane przez rząd krajowy, za wyjątkiem regionu Londynu.

Na poziomie regionów wyodrębnione są agencje regionalne, kontrolowane przez rząd i rady regionalne (Regional Assemblies). W ich kompetencjach leży ustalanie lokalnych ram rozwojowych (*Local development frameworks* – LDF), które zastąpiły lokalne plany zagospodarowania (*Local development plans*). LDF stanowi zbiór dokumentów dotyczących strategii, celów rozwojowych, udziału społecznego, monitorowania, a także plan lokalnego rozwoju (*Local development scheme*). Opracowywane są regionalne strategie przestrzenne (*Regional spatial strategies*), które publikuje Department of Communities and Local Government (CLG). Nie posiadają części rysunkowej, a jedynie strategię rozwojową na najbliższe 20 lat, zawierającą rozwiązania priorytetowe dla środowiska, infrastruktury, rozwoju budownictwa, zasobów naturalnych itp..



Ryc. 2. Lokalne ramy rozwojowe (Local Development Framework) dla dzielnicy Richmond w południowo-zachodnim Londynie (www.richmond.gov.uk).

W prawie angielskim wyróżnia się pojęcie zabudowy (*development*), które obejmuje takie aspekty jak budowle inżynierskie, górnictwo, a także budowę budynków i zmianę ich użytkowania i zagospodarowania terenu. Tego typu zabudowa wymaga uzyskania pozwolenia planistycznego (*planning permission*), wydawanego przez urzędy najniższego szczebla. Dodatkowo można na inwestora nałożyć tzw. warunki planistyczne (*planning conditions*) lub przyjąć od niego zobowiązania planistyczne (*planning obligations*), określające dodatkowe warunki realizacji inwestycji. W praktyce oznacza to, iż planowane inwestycje są rozpatrywa-

ne indywidualnie i możliwa jest odmowa na podstawie innych względów merytorycznych. W ten sposób zagospodarowanie nie jest ściśle wytyczone przez plan, a raczej przez niego prowadzone (*plan led*).

Do realizacji szczególnych przedsięwzięć stworzono szereg wyłączeń ze standardowej procedury planistycznej. Tworzone są specjalne strefy przedsiębiorczości (*enterprise zones*) – ustanawiane przez rząd oraz strefy uproszczonego planowania (*simplified planning zones*) – ustalane na poziomie lokalnym. W tym przypadku inwestor, który spełnia zapisy ustalone dla powyższych obszarów, jest zwolniony z pozwolenia planistycznego, co w praktyce upraszcza proces inwestycyjny. Z kolei projekty infrastrukturalne o znaczeniu krajowym mogą być realizowane na podstawie zarządzenia o podjęciu prac (*work order*) wydanego przez ministra, po zaaprobowaniu przez parlament.

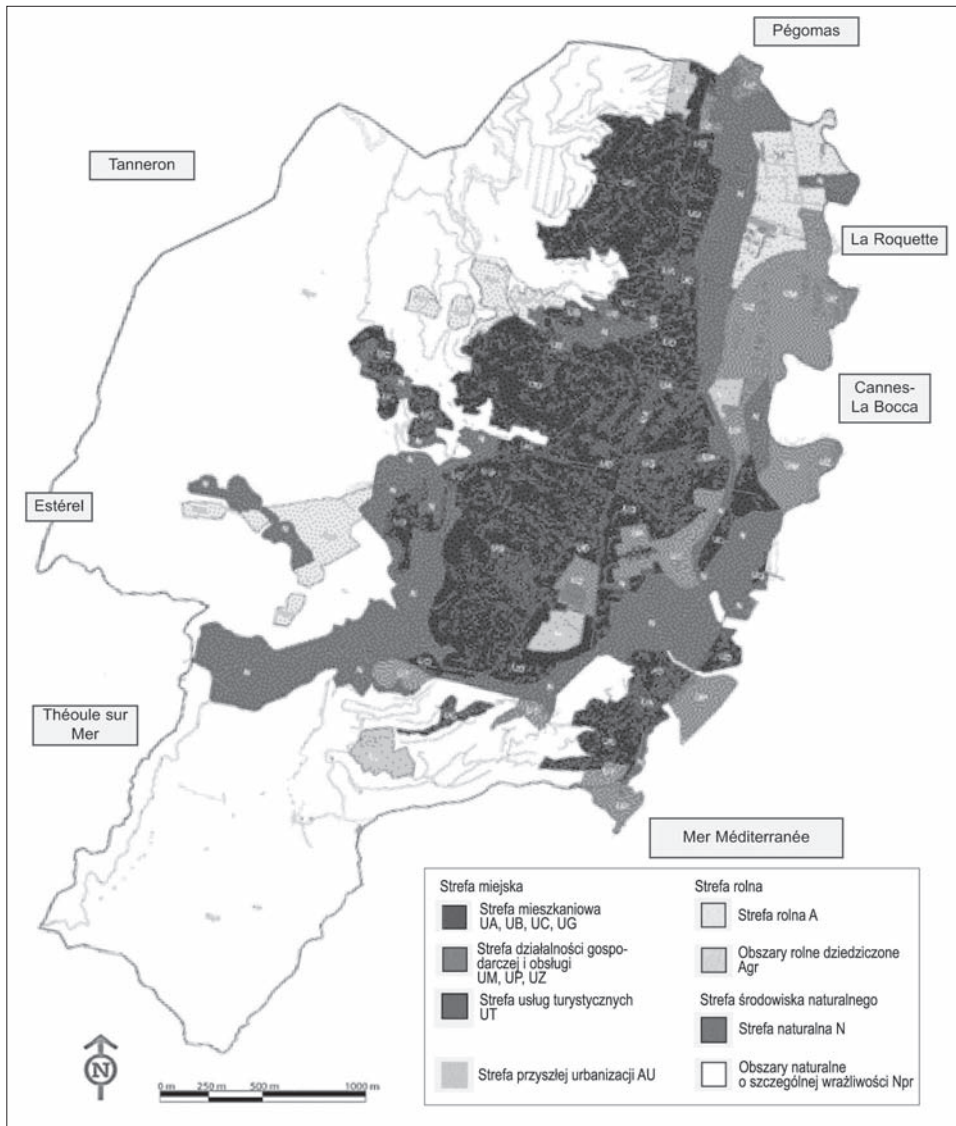
1.3.3. Francja

Francja jest unitarym państwem demokratycznym, na którego podział administracyjny składają się: region (*region*), department (*department*), okręg (*arrondissement*), kanton (*canton*) i gmina (*commune*). Interesującym aspektem jest możliwość tworzenia związków gmin, które niekoniecznie muszą dotyczyć obszarów ze sobą sąsiadujących. Elementem łączącym jest przede wszystkim wspólny interes członków takiego związku. Głównymi przepisami dotyczącymi planowania przestrzennego jest zbiór aktów prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego (*Côte de l'urbanisme*), planowania ruralistycznego (*Côte rural*) oraz budowy i mieszkalnictwa (*Côte de la construction et de l'habitation*).

Na szczeblu krajowym sporządzany jest krajowy plan zagospodarowania i rozwoju (*Schéma national d'aménagement et de développement du territoire*). Dodatkowo opracowywane są plany sektorowe, dotyczące infrastruktury krajowej i systemu drogowego. Są opracowywane szczegółowo, a ich późniejsze przełożenie na plany zagospodarowania jest znaczące.

Dla regionów opracowuje się plany regionalne (*Plan de la région*), które określają średnio-terminowe cele ekonomicznego, społecznego i kulturalnego rozwoju obszaru. Opierają się one o programy stanowiące bazę dla przedsięwzięć uzgodnionych z rządem i podmiotami prywatnymi. Powstają także opracowania sektorowe, takie jak np. regionalny plan transportu (*Plan régional des transports*), czy plan rozwoju infrastruktury (*Schéma directeur d'infrastructures*), a także dla szczególnych obszarów – np. stref przybrzeżnych (*Schéma de mise en valeur de la mer*) czy krajobrazu (*Directive de protection et de mise en valeur du paysage*).

Lokalnie sporządza się miejscowe plany zagospodarowania (*Plan local d'urbanisme* – PLU), który zastępuje plany użytkowania (*Plan d'occupation des sols* – POS). Ze względu na znaczące koszty i pracochłonny proces uchwalania, mniejsze gminy opracowują miejscowe plany zagospodarowania wspólnie, a są też takie, które w ogóle nie posiadają PLU. Plany te dzielą teren na cztery podstawowe obszary: zurbanizowane, urbanizacji, rolnicze i chronione. Dalszy rozwój na terenach zurbanizowanych jest związany z istniejącą infrastrukturą lub jej bezpośrednim sąsiedztwem. Z kolei na terenach urbanizacji zabudowa może powstawać np. w oparciu o infrastrukturę realizowaną przez inwestora, w zamian za przyznaną mu większą swobodę planistyczną. Ochronie podlegają zaś tereny ze względu na ich wartości kulturowe,



Ryc. 3. Miejskowy plan zagospodarowania – Plan Local d’Urbanisme) dla Ville de Mandelieu-La Napoule (<http://www.mandelieu.fr/>).

ekologiczne, krajobrazowe, estetyczne itp. PLU określa konkretne parametry i współczynniki dla nowej zabudowy oraz rozmieszczenie poszczególnych funkcji na planie (*Plan de zonage*).

Uproszczeniem PLU są karty miejskie (*Carte communale* – CC). Opracowuje się je dla obszarów, które nie posiadają planów miejscowych. W karcie określa się przede wszystkim podział przestrzeni na tereny z możliwością zabudowy i te wyłączone z zainwestowania. CC nie wyznacza jednak szczegółowych parametrów zabudowy dla konkretnych terenów i nie jest aktem prawa miejscowego – służy jedynie jako wytyczna do wydania decyzji planistycznych.

Kilka samorządów może wspólnie sporządzić plan spójności terytorialnej (*Schéma de coherence territoriale* – SCOT), który mimo regionalnego zasięgu ma bezpośrednie przełożenie na ustalenia lokalne. Ich podstawowym zadaniem jest koordynacja działań samorządów w celu równoważenia rozwoju, uwzględniająca szereg planów sektorowych, przede wszystkim rozwoju miast, mieszkalnictwa, transportu i funkcji komercyjnych. Mają równoważyć interesy publiczne i prywatne, a także uwzględniać zdanie opinii społecznej.

Rząd centralny ma prawo sporządzić tzw. wytyczne planistyczne (*Directives territoriales d'aménagement* – DTA), które są bezpośrednio wiążące na szczeblu lokalnym. Mają one za zadanie stworzyć niezbędne ramy rozwojowe, uwzględniające cele równoważenia rozwoju, zwłaszcza przy problemach wyboru optymalnej lokalizacji istotnej infrastruktury czy funkcji publicznych, a także pojawiających się konfliktów społecznych lub zagrożeń ekologicznych. Ich celem jest uzyskanie równowagi pomiędzy ochroną cennych walorów i zasobów a terenami inwestycyjnymi.

Decentralizacja planowania aktem z 1982 roku i planowania urbanistycznego aktem z 1983 roku, a także ustawy planistyczne z 1995 i 1999 roku miały na celu wprowadzenie większej swobody samorządów lokalnych w planowaniu przestrzennym. Mimo to możliwości ingerencji rządu na szczeblu lokalnym są nadal znaczące, chociaż inicjatywy planistyczne są we Francji oddolne. Wynika to z rozwiązań prawnych. Proces planistyczny prowadzony jest w trybie negocjacyjnym, w którym uczestniczy wielu graczy: urzędników, przedstawicieli samorządów, specjalistów itp.

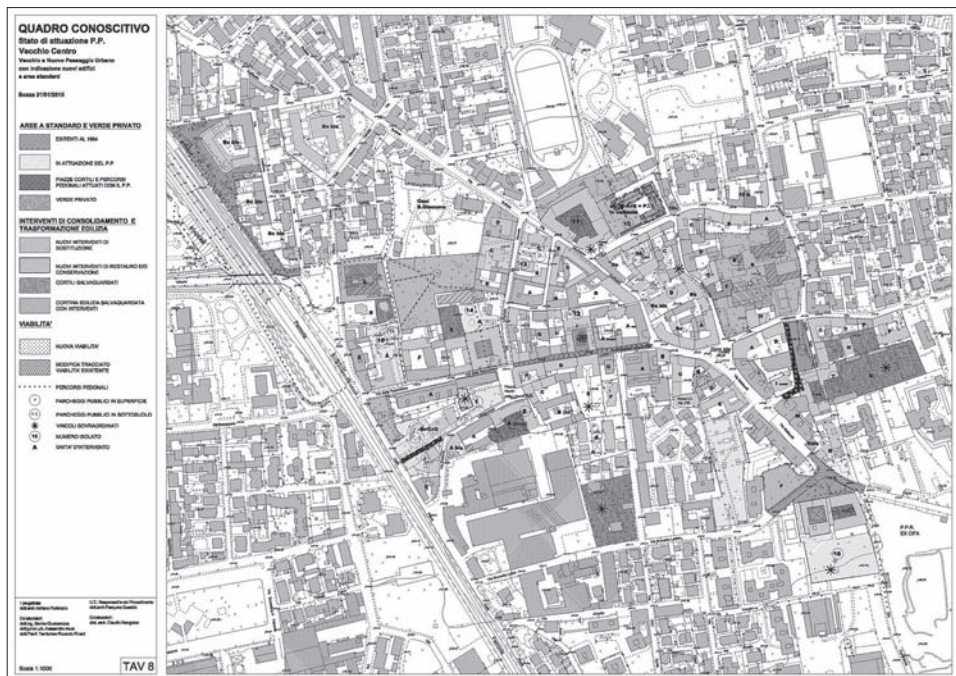
1.3.4. Włochy

Republika Włochka jest podzielona na regiony (*regioni*), prowincje (*province*) i gminy (*comuni*). Prawo planistyczne opiera się o system legislacyjny z 1942 roku, z licznymi późniejszymi uzupełnieniami. Na poziomie centralnym władzę planistyczną posiada Ministerstwo Infrastruktury i Transportu (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), w którego kompetencjach leżą inwestycje celu publicznego, a także budownictwa społecznego. Z kolei ochrona środowiska podlega Ministerstwu Środowiska, Obszarów Lądowych i Morskich (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare). Na najwyższym szczeblu nie sporządza się dokumentów stricte planistycznych.

Na poziomie regionalnym opracowuje się plany koordynacji regionalnej (*Piano territoriale di coordinamento regionale* – PTCR). Jest to opracowanie, które przestrzennie obejmuje region w całości lub części, i zawiera wytyczne dla planów niższego rzędu, w tym obszary przeznaczone na szczególne użytkowanie, podlegające ograniczeniom, a także obszary rozwojowe. Ponadto w regionach opracowywane są plany krajobrazowe (*Piano paesistico*). Mają one na celu ograniczanie przekształceń krajobrazu poprzez badanie zmian przestrzennych oraz analizowanie i ustalanie wskaźników, a także działań w kierunku równoważenia rozwoju. Z kolei w kompetencjach prowincji leżą plany koordynacji prowincjonalnej (*Piano territoriale di coordinamento provinciale* – PTCP), które są odpowiednikiem regionalnych PTCR.

Podstawowym dokumentem planowania lokalnego jest plan ogólny (*Piano regolatore generale* – PRG), który można sporządzić dla pojedynczej gminy lub kilku gmin sąsiadujących

ze sobą (*Piano regolatore generale intercomunale*). Dzieli on przestrzeń na obszary śródmiejskie, uzupełniające, rozwojowe, produkcyjne, rolnicze i przestrzenie publiczne. Zasadnicza część opracowania sporządzana jest w skali 1:5000. Natomiast aktem prawa miejscowego jest bardziej dokładny plan szczegółowy (*Piano particolareggiato*), który ma bezpośrednie przełożenie na zagospodarowanie terenu. W części graficznej znajdują się także szczegółowe rysunki w skali 1:500, uwzględniające podział działek oraz bardzo dokładne warunki ich zabudowy.

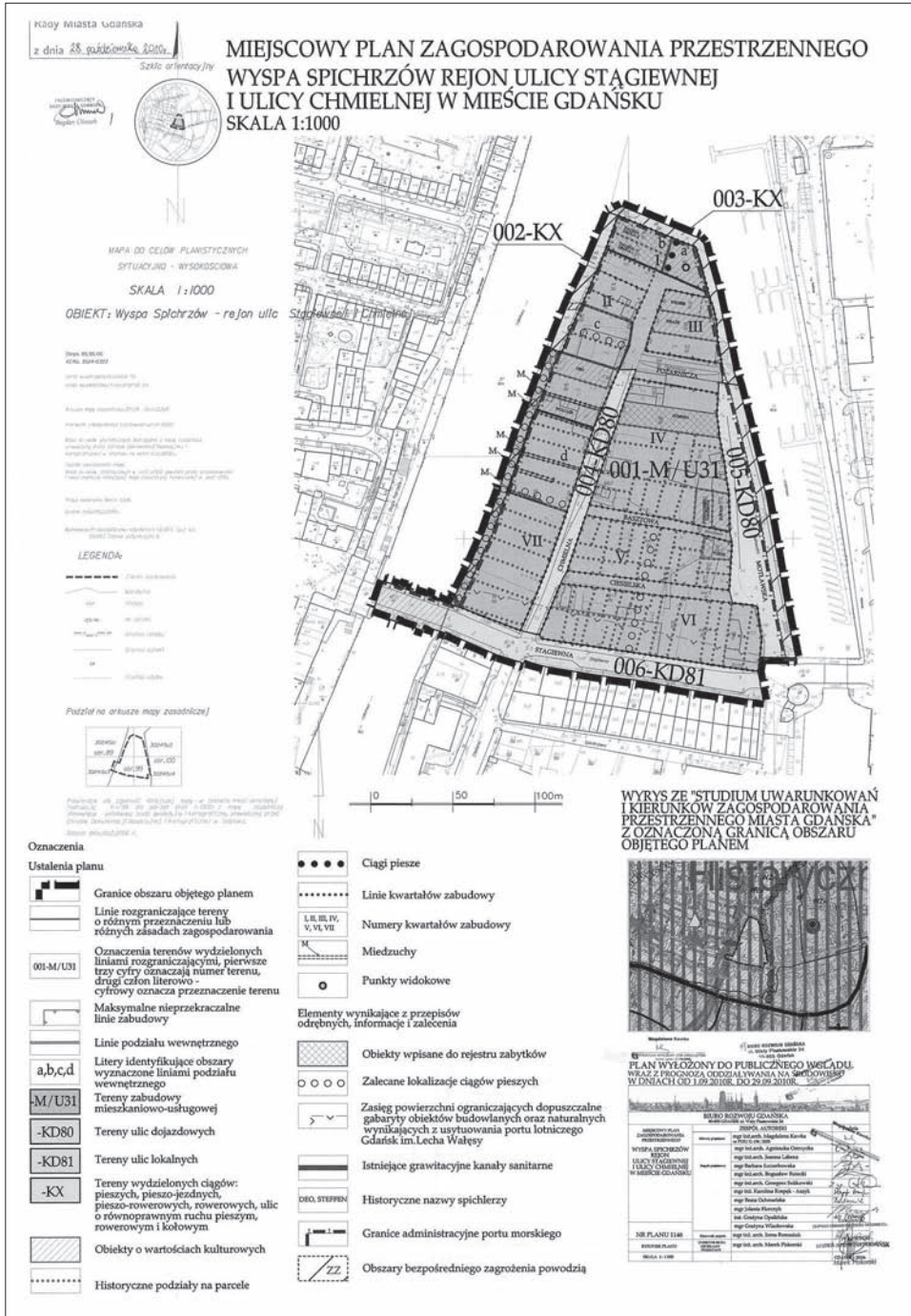


Ryc. 4. Plan szczegółowy (*Piano particolareggiato*) dla dzielnicy Mediolanu – Norate Milanese (www.comune.norate-milanese.mi.it).

Interesującym rozwiązaniem systemu włoskiego jest także plan podziału (*Piano di lottazione*), na podstawie którego inwestorzy prywatni przejmują część obowiązków publicznych. Nieruchomości nie podlegają wywłaszczeniu, lecz są przekazywane gminie na podstawie umowy, a infrastruktura i usługi publiczne są w całości lub części realizowane przez inwestora prywatnego. Plan podziału określa także horyzont czasowy realizacji takiego przedsięwzięcia, nie dłuższy niż 10 lat.

1.3.5. Polska

Polski system planowania przestrzennego rozszerza wymienione wcześniej klasyfikacje kultur planowania w Europie. Jest to spowodowane dwoma czynnikami: po pierwsze, planowanie przestrzenne zostało zreformowane w 1994 roku, między innymi w związku z transformacją



Ryc. 5. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego dla Gdańska – Wyspa Spichrzów, rejon ulicy Stągiewnej i ulicy Chmielnej (www.gdansk.pl).

ustrojową, w tym odbudową samorządu gminnego, a po drugie, Polska weszła w skład Unii Europejskiej dopiero w 2004 roku.

Obecny podział administracyjny dzieli samorząd terytorialny na województwa, powiaty i gminy. Głównym przepisem dotyczącym zagospodarowania przestrzennego jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) wraz z przepisami wykonawczymi oraz szeregiem ustaw sektorowych.

Na szczeblu krajowym właściwy minister sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Na poziomie województwa sporządza się plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a także analizy, studia, koncepcje i programy, odnoszące się do problemów zagospodarowania przestrzennego oraz dodatkowo plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego.

Samorządy lokalne do sterowania rozwojem terenu gminy posiadają uprawnienia do sporządzania dwóch dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium wyznacza generalne cele polityki przestrzennej gminy, z uwzględnieniem uwarunkowań, i obejmuje jej obszar w całości. Określa przede wszystkim kierunki zmian w strukturze przestrzennej, a także obszary wyłączone z zabudowy i chronione oraz wytycza kierunki rozwoju infrastruktury. Studium nie jest aktem prawa miejscowego. Natomiast miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są dokumentami właściwymi do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Cel ten jest realizowany przy pomocy szczegółowego podziału przestrzeni na jednostki planistyczne o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, będących w zgodzie ze studium.

Mimo iż ustawodawca wskazuje plan miejscowy jako dokument właściwy i podstawowy dla stanowienia o zagospodarowaniu i przeznaczeniu terenu, to przewiduje się uproszczoną formę określania warunków realizacji przedsięwzięć na obszarach nie objętych planami miejscowymi. W tym celu wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w podziale na decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy. Podstawą do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest spełnienie warunków ustawowych, w tym tzw. zasady dobrosąsiedztwa, polegającej na kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy. O ile plany miejscowe sporządza się w zgodności ze studium, tak w przypadku decyzji o warunkach zabudowy taki wymóg nie został ustanowiony.

W polskim systemie dokumenty niższego szczebla muszą być sporządzane w zgodzie z ustaleniami opracowań wyższej rangi. Mimo opracowywania planów sektorowych na różnych poziomach planistycznych, nie są one bezpośrednio wiążące dla zagospodarowania przestrzennego i osiągają moc sprawczą dopiero po wpisaniu w ustalenia planów miejscowych. Opracowania przestrzenne, oprócz uzgodnień z innymi organami i organizacjami, podlegają także konsultacjom społecznym oraz ocenie pod względem oddziaływania na środowisko, o ile zachodzi taka potrzeba.

1.4. PLANOWANIE INWESTYCJI WIELKIEJ SKALI

Aby ułatwić bądź w ogóle umożliwić realizację pewnych inwestycji wielkiej skali, leżących w interesie całego kraju, rządy gotowe są nawet do zmiany obowiązującego prawa. Tworzone są wtedy specjalne rozwiązania legislacyjne określające ramy realizacji tych przedsięwzięć. Przykładem mogą być polskie ustawy specjalne dotyczące budowy m.in.: dróg⁶, lotnisk⁷, linii kolejowych⁸, inwestycji związanych z turniejem Euro 2012⁹ czy lotnisk¹⁰. Zdarzają się także rozwiązania ustawowe dla konkretnych inwestycji strategicznych, jak miało to miejsce w przypadku terminalu gazu ziemnego w Świnoujściu¹¹. Ustawy te określają przede wszystkim zasady organizacji, finansowania i realizacji tych istotnych dla kraju inwestycji. Oprócz tego wyjąają je spod jurysdykcji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym samorządów lokalnych i uprawnienia te przekazują na wyższy szczebel – tutaj wojewodzie. Takie uproszczenie procedury, z jednej strony, usprawnia proces realizacji przedsięwzięcia istotnego ze względu na interes publiczny, ale z drugiej, może rodzić konflikty na poziomie lokalnym.

Ciekawym aspektem, który pojawia się przy realizacji projektów są fundusze i dotacje Unii Europejskiej, a także rządu krajowego. Zazwyczaj dane przedsięwzięcie dużej skali jest bardzo istotne bądź niezbędne lokalnie, ale na wyższym poziomie administracyjnym już takie być nie musi. Konkurencyjność, wynikająca ze współzawodniczenia z innymi projektami, oraz wymogi formalne aplikacji o dotacje są dodatkowymi wymaganiami podnoszącymi jakość takich projektów. W tym względzie organy instytucji nie mających bezpośrednich kompetencji w planowaniu przestrzennym (np. Unii Europejskiej) przekładają się jednak na wynikowe zagospodarowanie terenu poprzez wspieranie projektów według priorytetów nadrzędnych nad lokalnymi.

Można wyróżnić dwa schematy planowania projektów wielkiej skali (Lecroart, 2007, s. 31): dośrodkowy (*outsider-in*) i oddolny (*bottom-up*). Pierwszy z nich – dośrodkowy – skupia się na zewnętrznej atrakcyjności metropolii, która przyciąga prywatne inwestycje. W tym przypadku, aby stworzyć atrakcyjną lokalizację kapitału na arenie międzynarodowej, konieczne jest działanie mające na celu znaczące ułatwienia dla inwestycji. W tym celu znoszone są pewne ograniczenia planistyczne, procedury są upraszczane, a sektor publiczny również ma swój znaczący udział w rozmaitych kosztach inwestycji. Produkt takiego działania nierzadko jest efektowny – ze spektakularną architekturą i powiązany z imprezami rangi międzynarodowej (np. brytyjski Stratford City w Londynie czy Potsdamer Platz w Berlinie). Z kolei drugi

⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 700 z późn. zm.).

schemat – oddolny – skupia się raczej na zaspokojeniu wewnętrznych potrzeb miasta, często realizowanych w skali dzielnicowej, z większym udziałem lokalnych przedsiębiorców (np. włoskie Milano Nord w Mediolanie lub szwedzka dzielnica Hammarby Sjöstad w Sztokholmie).

Realizacja projektów wielkiej skali wymaga współpracy wielu podmiotów, w tym organów administracyjnych – lokalnych i ponadlokalnych a także rządu. Ze względu na rodzaje sterowania wyodrębnić można podstawowe modele zarządzania tymi projektami (Lecroart, 2007, s. 32):

- Sterowanie bez partnera strategicznego, oparte wyłącznie o podmioty publiczne (centralne, regionalne i lokalne) – np. Västra Hamnen w Malmö, gdzie lokalna inicjatywa zyskała poparcie Agencji Energetyki Narodowej i Ministerstwa Edukacji i Rozwoju. Naturalnym liderem takich grup jest samorząd i są one zazwyczaj realizowane w mniej skomplikowanych projektach.

- Sterowanie z partnerstwem publiczno-publicznym – np. Clyde Waterfront w Glasgow, gdzie partnerami był rząd centralny, miasto i odpowiednie hrabstwa z uprawnieniami planistycznymi. W tym przypadku lider musi mieć uprawnienia do działania jako mediator, zwłaszcza gdy niezbędne jest rozstrzygnięcie pomiędzy interesami lokalnymi i ponadlokalnymi.

- Sterowanie z partnerstwem publiczno-prywatnym – np. Thames Gateway w Londynie, łączące różne partnerstwa (TG London Partnership, TG Kent Partnership, TG South Essex Partnership), rady (London TG Development Corporation, Kent Thameside Delivery Board) oraz agencje rządowe i regionalne (English Partnerships, London Development Agency). Takie partnerstwo dostarcza niezbędnego zróżnicowania narzędzi, które pozwalają na osiągnięcie złożonych celów i skoordynowania działań poszczególnych deweloperów.

Natomiast, ze względu na udział w projekcie władz samorządowych, można wyróżnić pięć typów projektów (Vilmin, 2007, s. 167):

- Bezpośrednia organizacja samorządowa ma miejsce, gdy nie jest powoływany osobny podmiot odpowiedzialny za inwestycję i inicjatorem przekształceń jest jedynie samorząd. Możliwe są dwa scenariusze: gdy samorząd nie jest właścicielem terenu i ogranicza się do przygotowania infrastruktury lub gdy skupuje i scala grunty, przekształca je (wyburzenia, usunięcie zanieczyszczeń itp.) oraz określa docelowe zagospodarowanie. Drugi model jest praktykowany w przypadku odnowy miast w Wielkiej Brytanii.

- Publiczne korporacje rozwojowe powstają zwłaszcza we Francji. Przyjmują formę państwowych agencji przemysłowych i komercyjnych (*Établissements publics à caractère industriel et commercial* – EPIC) podlegających rządowi lub samorządowi, w których gestii leży realizacja przedsięwzięcia.

- Komercyjne przedsiębiorstwa z publicznym kapitałem są podmiotami rynku komercyjnego, skupiającymi wielu udziałowców (publicznych i prywatnych), z pakietem kontrolnym należącym do sektora publicznego. W niektórych przypadkach posiadają dodatkowe prawa, np. w Wielkiej Brytanii dopuszcza się przymusowy wykup terenu, który zarezerwowany jest dla sektora publicznego. Mimo możliwości posiadania przez podmioty prywatne udziałów w tych przedsiębiorstwach, coraz częściej zdarzają się przedsięwzięcia będące wyłącznie własnością publiczną. Komercyjne przedsiębiorstwa z publicznym kapitałem mogą zarówno pełnić rolę liderów procesu przekształceń, jak również podmiotu wspomagającego dla głównego partnera.

- Zrzeszenia właścicieli z kolei pozwalają na scalenie terenów różnych właścicieli prywatnych i występowania jako jeden podmiot w realizacji projektu. Jest to model praktykowany w Niemczech, gdzie samorząd angażuje się w procesy przekształceń i ma możliwość udzielenia wsparcia dla zrzeszenia właścicieli.

- Przedsiębiorstwa z kapitałem prywatnym są naturalną formą realizacji przedsięwzięć. Zazwyczaj nie ograniczają się wyłącznie do fazy przygotowawczo-planistycznej inwestycji w celu sprzedania terenu z prawami do zabudowy. Zdarza się, że całe przedsięwzięcie znajduje się w gestii dewelopera prywatnego, jak miało to miejsce w przypadku londyńskiego Stratford City. Możliwe jest także zawieranie umów z samorządami na konkretne przedsięwzięcia, jak ma to w przypadku francuskich inwestycji w strefach rozwojowych (*Zone d'aménagement concerté* – ZAC). W tym przypadku, oprócz zasad finansowania infrastruktury, ustalana jest wielkość programu mieszkalnictwa socjalnego, zagospodarowania terenów zielonych itp.

Zasadniczo scenariusz planowania inwestycji dużej skali polega na dopasowaniu istniejących planów do konkretnego projektu (np. Milano Nord w Mediolanie); realizacji inwestycji jako wynikającej z pierwotnego założenia planistycznego (Clyde Waterfront w Glasgow) albo podmiotowej realizacji inwestycji przez deweloperów, która mimo rozbieżności z planami miejskimi wskazała na inną lokalizację przedsięwzięcia (jak to miało miejsce w przypadku Zuidas w Amsterdamie).

Ciekawym zagadnieniem planistycznym jest także tworzenie w planach zagospodarowania przestrzennego wygórowanych wymagań co do realizacji inwestycji. Dzięki pierwotnemu ustaleniu restrykcyjnych współczynników dotyczących danego terenu (np. wysokość zabudowy, intensywność, możliwość lokalizacji funkcji) miasto posiada w ręku kartę przetargową do negocjacji z deweloperem. Jest skłonne poluzować te ograniczenia i sprawić, aby inwestycja na danym terenie stała się dużo bardziej opłacalna. Warunkiem jednak jest zaangażowanie dewelopera w dodatkowe działania, których w innym przypadku by nie wykonał (np. budowa infrastruktury, mało opłacalnych obiektów publicznych, terenów zielonych i ogólnodostępnych itp.). Taki sposób negocjacji planistycznych jest często stosowany w Stanach Zjednoczonych. W Europie model ten wykorzystano w innowacyjnym projekcie 22@Barcelona (Broggi, 2007, s. 123). Na wstępie intensywność została zwiększona z 2,0 do 2,2. Następnie dopuszczono zwiększenie tego współczynnika do 2,7, w przypadku gdy co najmniej 20% całego programu stanowić będą przedsięwzięcia innowacyjne, a nawet do 3,0, gdy zrealizowana zostanie infrastruktura publiczna.

1.5. PODSUMOWANIE

Systemy planowania przestrzennego są także często porównywane pod względem roli inwestorów prywatnych i partnerstwa publiczno-prywatnego, ochrona środowiska, równoważenie rozwoju, podejścia do takich zagadnień jak ochrona przed zagrożeniami, partycypacja społeczna i inne. Szczególnie istotne obecnie wydają się zagadnienia równoważenia rozwoju, energii i ocen oddziaływania na środowisko, które nie były dostatecznie podkreślane we wcześniejszych zestawieniach. Każde z tych porównań prowadzi do innych wniosków.

Inwestowanie w realiach planistycznych danego kraju zależy od wielu czynników. Nie można więc jednoznacznie wskazać wyższości pojedynczego systemu nad innymi, o ile nie określili się konkretnych rezultatów i celów, które mają być osiągnięte.

Przy porównywaniu warunków realizacji inwestycji wielkiej skali w różnych krajach, należy zwrócić uwagę na specjalne regulacje dotyczące przedsięwzięć o szczególnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego, możliwości tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych, możliwości skorzystania z ulg dawanych inwestorowi przez podmioty publiczne, a także pomocy i zachęt inwestycyjnych.

Niezwykle ważne jest także dobranie odpowiedniego typu projektu ze względu na udział i wkład władz samorządowych oraz dobranie modelu zarządzania gwarantującego osiągnięcie najlepszych wyników w konkretnej sytuacji.

LITERATURA

- Altrock U., Güntner S., Huning S., Peters D., 2006, *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States – Between Adjustment and Reinvention*, Ashgate, Aldershot-Burlington.
- Broggi A. 2007, The 22@Barcelona project: brownfield urban redevelopment or innovation melting pot?, [w:] Mariotte S. (red.), *Large-Scale Urban Development Projects in Europe. Drivers of Change in City Regions*, Institute for Urban Planning and Development of the Île-de-France Region, Paryż.
- Cieślak I., 2010, *Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego*, Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum 9(2) 2010, Olsztyn.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa.
- Lalenis K., 2010, A theoretical analysis on planning policies, [w:] Tosics I., Szemző H., Illés D., Gertheis A., Lalenis K., Kalergis D., 2010, *National spatial planning policies and governance typology*, PLUREL.
- Larsson G., 2006, *Spatial Planning Systems in Western Europe*, IOS Press, Amsterdam.
- Lacroart P., 2007, Strategies, stakeholders, and large-scale projects: a few pointers, [w:] Mariotte S. (red.) *Large-Scale Urban Development Projects in Europe. Drivers of Change in City Regions*, Institute for Urban Planning and Development of the Île-de-France Region, Paryż.
- Newman P., Thornley A., 1996, *Urban planning in Europe – International competition, national systems and planning projects*, London, Routledge.
- Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France*, 2006, Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, Ministère des Affaires Etrangères, Francja.
- The EU compendium of spatial planning systems and policies*, 1997, Komisja Europejska, Luksemburg.
- Vilmin T., 2007, Planning and delivery structures in Europe: a comparative approach, [w:] Mariotte S. (red.) *Large-Scale Urban Development Projects in Europe. Drivers of Change in City Regions*, Institute for Urban Planning and Development of the Île-de-France Region, Paryż.
- Zajączkowska M., 2011, *Założenia planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Budowlany” 3/2011, Warszawa.

2. PLANOWANIE PRZESTRZENNE WE FRANCJI – OD EKONOMIKI REGIONALNEJ DO MODELU ZINTEGROWANEGO

2.1. WPROWADZENIE

„Kompedium systemów i polityk planowania przestrzennego w Unii Europejskiej” (*The EU compendium...*, 1997) identyfikuje cztery systemy gospodarki przestrzennej występujące w Unii Europejskiej. Model „ekonomiczno-regionalny” ma na celu przeciwdziałanie nierównościom rozwoju terytorialnego, zwłaszcza w skali regionalnej.¹ Dominującą rolę odgrywają w nim władze państwowe. Do tego modelu zalicza się Francję.

Model „wszechstronnie zintegrowany” (*comprehensive integrated*) kładzie nacisk na koordynację planów w różnych skalach. Występują one w ścisłej hierarchii, lecz różnią się tym, że dokumenty wyższej rangi przedstawiają ogólną strategię rozwoju, a plany miejscowe kształtują jej wykonanie. Koordynacja pomiędzy wieloma aktorami i różnymi sektorami oraz procesy partycypacji społecznej odgrywają tu kluczową rolę.

W modelu, który skupia się na „gospodarowaniu gruntem” plany przedstawiają strategię rozwoju, a kluczową rolę pełni administracja, która tę strategię interpretuje udzielając pozwoleń na budowę, jak w Wielkiej Brytanii.

Czwarty, to model „urbanistyczny” (określany jako *urbanism*) kładzie natomiast nacisk na skalę lokalną, w której występują bardzo precyzyjne plany miejscowe, prawnie wiążące. Jednak, na skutek procesów spontanicznych, rzeczywistość, jak we Włoszech, w znacznym stopniu odchyła się od planów.

Główny powód napisania tego artykułu leży w tym, że cechy planowania przestrzennego we Francji ulegają istotnym zmianom. Począwszy od lat 90. XX wieku francuski system planistyczny posługuje się w coraz większym stopniu elementami modelu zintegrowanego. Ten pogląd podzielają także inni autorzy (np. Farinos Dasi, 2006); ten artykuł, ukazując diachroniczny obraz zmian, ma na celu uwypuklić niektóre aspekty tej ewolucji.

Tekst rozpoczyna się od omówienia ewolucji francuskiego systemu planistycznego w długiej perspektywie czasowej, obejmującej jego przesunięcie w kierunku modelu zintegrowanego. Tę część zamyka opis jego obecnej organizacji. W drugiej części teorii poddaje się sprawdzianowi rzeczywistości. Artykuł kończą wnioski wskazujące na sprawy, które toczą się w pożądanym kierunku i na te, którym towarzyszy jeszcze wiele problemów koniecznych do rozwiązania.

¹ Model ten określa się też jako ukierunkowany na gospodarkę regionalną (patrz rozdz. 1).

2.2. JAK FRANCUSKI SYSTEM PLANOWANIA PRZESTAŁ OPIERAĆ SIĘ NA „EKONOMICZNE REGIONALNEJ”, A W WYNIKU DŁUGOTRWĄLEJ EWOLUCJI STAŁ SIĘ „ZINTEGROWANY”

Przemiana z modelu ekonomiczno-regionalnego na model zintegrowany nastąpiła stopniowo i jest odpowiedzią na bodźce wynikające z przemian ekonomicznych oraz społecznych dwudziestego wieku. Model ekonomiczno-regionalny narodził się w państwie opiekuńczym lat wzrostu ekonomicznego a zakończył po kryzysie lat 1970. W latach przejściowych końca dwudziestego wieku pojawiły się pierwsze zmiany, a wejście w system zintegrowany towarzyszy nowym oczekiwaniom przełomu stulecia.

2.2.1. Model ekonomiczno-regionalny gospodarki przestrzennej ukształtował się we Francji jakobińskiej

Początek urbanistyki we Francji łączy się zwykle z przekształceniami Paryża dokonanymi przez Haussmanna w połowie XIX wieku. Gospodarka przestrzenna (*aménagement du territoire*) pojawiła się po II wojnie światowej i jej rozwój towarzyszył stopniowemu wzrostowi dobrobytu. W tamtych czasach Francja była państwem o silnie scentralizowanym systemie administracyjnym i politycznym. Wynikało to z wielowiekowych starań monarchii, które podtrzymane zostały przez zwycięstwo jakobinów w czasie rewolucji francuskiej. Uważali, że silna władza centralna najlepiej zapewni wszystkim obywatelom równe traktowanie; natomiast pokonani żyrondyści bardziej byli związani z instytucjami lokalnymi i tym, co dzisiaj nazywamy różnorodnością terytorialną. Aż po dziś dzień, niezależnie od różnic między pravicowo i lewicowo nastawionymi partiami, te zależności są ciągle widoczne.

Wczesny okres francuskiego planowania przestrzennego jest typowo jakobiński, zmierzający do jednakowego traktowania przestrzeni całego kraju poprzez przepisy kierowane przez państwo w trybie autorytarnym, a wprowadzane w życie przez sprawną i zhierarchizowaną administrację. W każdym departamencie (województwie) przedstawiciel państwa, prefekt (wojewoda), ma nad wybieranymi lokalnie przedstawicielami władzę (*la tutelle*), podobną, z punktu widzenia prawa, do władzy rodzicielskiej nad nieletnimi dziećmi. Taka sytuacja obowiązywała do lat 60. ubiegłego wieku.

Drugą cechą charakterystyczną w ewolucji planowania była jego konsolidacja w okresie powojennym nazwanym przez Jeana Fourastié „wspaniałe trzydziestolecie”. W tym czasie „niewidzialna rewolucja” przemysłowa i przyspieszony wzrost spowodowały zmianę stylu życia w krajach zachodnich (Fourastié, 1979). Logicznie więc, głównym zadaniem ówczesnej gospodarki przestrzennej była redystrybucja owoców tego wzrostu. W skali krajowej Jean-Francois Gravier zwrócił uwagę władzy na brak równowagi między „Paryżem a francuską pustynią”. Autor zalecał wpływanie na rozmieszczenie osadnictwa poprzez przestrzenną redystrybucję czynników ekonomicznych (Gravier, 1947). W konsekwencji, od lat 50. do 80. XX wieku, naczelną zasadą planowania przestrzennego była „przemysłowa decentralizacja”. Firma, która chciała inwestować w regionie paryskim musiała otrzymać trudno osiągalną wstępną zgodę (*agrément*). Natomiast przedsiębiorstwo, które zdecydowało przenieść

swoją działalność na prowincję korzystało z *Prime à l'aménagement du territoire* (PAT), czyli państwowego finansowego grantu².

W 1964 roku powołano Délégation à l'Amenagement du Territoire et à l'Action Regionale (DATAR), podległą bezpośrednio premierowi. DATAR, która zatrudnia niewiele osób, jest przede wszystkim ciałem doradczym (*think-tank*), w którym rodzą się idee co do prowadzenia polityki przestrzennej. Współpracuje ze środowiskami naukowymi z kręgu nauk społecznych, geograficznych, ekonomicznych. W sensie koncepcyjnym znajduje się pod wpływem teorii ośrodków centralnych (Christaller, 1933) i teorii polaryzacji Jean-Francois Perroux (patrz Boudeville, 1968). Badania prowadzone dla DATAR zgromadziły dane empiryczne na temat roli francuskich dużych miast (Hautreux i Rochefort, 1963 i 1964). Opublikowane przez tę instytucję scenariusze przepowiadały możliwe ścieżki rozwoju francuskiej sieci miejskiej, w tym scenariusz nie do zaakceptowania (*scenario de l'inacceptable*) pokazujący ryzyko wynikające z koncentracji dobrobytu i wzrostu w regionie stołecznym, potwierdzone przez przewodniczącego DATAR Jerome'a Monnod (*Schéma général...*, 1971).

Poczynając od lat 1960. szereg państwowych polityk wypracowanych przez DATAR zostało wdrożonych dla przeciwdziałania nierównowadze przestrzennej w różnych skalach. Na poziomie krajowym polityka równowagi metropolii (*métropoles d'équilibre*) miała na celu wesprzeć miasta drugiego rzędu³ jako przeciwwagę dla Paryża. Podobnie w Basenie Paryskim, strefy wsparcia (*zones d'appui*) miały promować rozwój miast drugiego rzędu⁴, aby poszerzyć rozwój samego regionu stołecznego. Na obszarze wielkiego Paryża stworzono z kolei pięć nowych miast (*villes nouvelles*)⁵, które miały być drugorzędnymi biegunami strukturyzującymi intensywną urbanizację. Pomiędzy tymi politykami widać wiele podobieństw: te same podstawy koncepcyjne, ten sam przedmiot działania (strukturyzacja rozwoju przez wzmocnienie szeregu centrów drugiego rzędu, wliczając w to ideę promowania systemu miast bardziej niż miast izolowanych) oraz podobny zestaw polityk (rozwijanie sfery publicznej w zakresie infrastruktury transportowej, usług publicznych jak edukacja i ochrona zdrowia; zachęcanie do ekonomicznej specjalizacji przestrzeni w niektórych sektorach produkcji, jak np. przemysł lotniczy w Tuluzie itp.).

Ta sama myśl przewodnia pojawia się na poziomie lokalnym. W tamtym okresie intensywnej urbanizacji najważniejszym zadaniem było kontrolowanie wzrostu i jego rozmieszczenia przestrzennego przez strukturyzację obszarów zurbanizowanych położonych wokół ośrodka centralnego i ośrodków drugiego rzędu. W tym celu, w 1967 roku, zostało uchwalone *Loi d'orientation foncière*, które stworzyło dwuszczeblowy system regulacyjnego planowania użytkowania terenu. W skali całego obszaru zurbanizowanego podstawowe zasady rozwoju przestrzennego określa *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* (SDAU). Na poziomie lokalnym, zasady zabudowy są określone w *Plan d'occupation des sols* (POS). POS musi być

² Później PAT stanowił inspirację dla Jacquesa Delorsa w kształtowaniu europejskich funduszy strukturalnych.

³ Lille-Roubaix-Tourcoing; Nancy-Metz; Strasbourg; Lyon-Saint-Etienne; Marseille-Aix; Toulouse; Bordeaux; Nantes-Saint-Nazaire.

⁴ Ustanowiono cztery *Zones d'appui*: Nord Champenoise (Reims, Epernay, Châlons); Vallée de l'Oise et de l'Aisne (Saint-Quentin, Compiègne, Soissons); Vallée de la Basse-Seine (od Paryża do Rouen i Le Havre); Loire Moyenne (Tours, Orléans, Blois)

⁵ Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Melun-Sénart.

zgodny z wytycznymi planu SDAU, a pozwolenie na budowę jest wydawane wtedy, kiedy projekt jest zgodny z regulacjami POS. I w tym przypadku państwo odgrywa główną rolę. Choć władze lokalne opiniują dokumenty planistyczne, decyzja ostateczna należy do prefekta.

Do tego momentu francuski system planistyczny wyraźnie był nastawiony na „ekonomikę regionalną” i to na wszystkich poziomach skali przestrzennej. Kryzys gospodarczy połowy lat 1970. przyniósł niedobory funduszy publicznych na planowanie przestrzenne a także szereg głosów krytycznych na temat jego koncepcji i stosowanych metod. Z jednej strony, stało się jasne, że rozwój nie może odbywać się jedynie poprzez plany, gdyż żadna z przepowiedni ujętych w SDAU z połowy lat 70. nie spełniła się. Ekspertów określano jako technokratów, którzy ani nie potrafili przepowiedzieć przyszłości, ani sprawić by ona zaistniała. Z drugiej strony, podejście odgórne i dominującą rolę państwa uznano za oderwane od lokalnej rzeczywistości a żyrondyści z obu stron sceny politycznej zaczęli wzywać do oddania władzy w tym zakresie. Stało się to w 1982 roku w ramach wypełnienia obietnic wyborczych François Mitteranda.

2.2.2. Okres przejściowy, od decentralizacji (1982) do reformy samorządowej (1999)

Planowanie przestrzenne stało się kompetencją władz lokalnych. Przedstawiciele samorządowi zaczęli zwracać większą uwagę na sygnały dochodzące ze sfery ekonomicznej. Nastąpiła dekada, w czasie której planiści zetknęli się z systemem obejmującym w procesie planowania wielu aktorów, do czego nie byli w dostatecznym stopniu przygotowani (Geppert, 1997). Rozpoczął się kilkunastoletni okres przejściowy będący wyzwaniem dla planowania, a zagadnienie koordynacji polityk nabierało rosnącego znaczenia.

Nowo powołanym 26 regionom powierzono, między innymi, kompetencję w zakresie rozwoju gospodarczego i planowania regionalnego. Opracowały one swoje regionalne plany przestrzenne, zwane *Schéma régional d'aménagement du territoire* (SRAT). Nie było to zadanie łatwe, gdyż kształt regionów, utworzonych przez połączenie kilku departamentów, nie miał nic wspólnego z logiką geograficzną. Świeżo zatrudniona kadra miała więcej doświadczenia w zakresie administracji publicznej niż w rozwiązywaniu zagadnień przestrzennych. Dodatkowo, wybory przedstawicieli regionalnych odbywały się w poszczególnych departamentach, co wzmacniało lobbying lokalny raczej na rzecz departamentów, niż na troskę o ogólny rozwój regionu. Nie było zaskoczeniem, że choć regiony w zasadzie dobrze działały i zarządzały swoimi skąpych budżetami, to pierwszym SRAT brakowało przestrzennego myślenia a także przestrzennej prezentacji zagadnień; większość z nich nie zawierała map, a tekst był zestawieniem przewidywanych inwestycji. Jakość tych dokumentów stopniowo poprawia się.

36 tysięcy gmin uzyskało kompetencje planowania regulacyjnego i rozwoju miejskiego. Od 1982 roku są uprawnione do ustanawiania dokumentów planistycznych prawnie wiążących: *Schéma directeur*, który zastąpił SDAU, oraz POS. Przeniesienie kompetencji przebiegło gładko w większych gminach, które miały agencje planowania urbanistycznego (Agence d'Urbanisme)⁶. W mniejszych jednostkach trudno było znaleźć odpowiednich ekspertów

⁶ Agences d'Urbanisme (agencje urbanistyczne) pojawiły się w połowie lat 60. służąc doradztwem dla władz lokalnych. W pierwszym okresie korzystały z pomocy finansowej i kadrowej państwa. Od samego początku większość

i gminy te często korzystały z możliwości powierzenia zadania urzędnikom państwowym. W obu przypadkach jednak, decyzja należała do władz lokalnych.

Obowiązkowe dokumenty planistyczne, które powstawały w końcu lat 80. i na początku 90. XX wieku, nie miały już na celu organizacji policentrycznych obszarów. Pod presją konkurencji gminy oferowały takie grunty, które wydawały się najbardziej odpowiednie dla inwestorów, w pobliżu głównych miast i węzłów infrastruktury.

Po 1982 roku państwo zachowało odpowiedzialność za niektóre polityki sektorowe (autostrady o znaczeniu krajowym, koleje dużych prędkości, porty lotnicze, szkolnictwo wyższe, zdrowie itp.). Kluczowym zagadnieniem stała się koordynacja polityk pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi podmiotami. W zakresie inwestycji publicznych koordynację tę w znacznym stopniu zapewnia *Contrat de plan Etat-régions* (CPER). Te programy inwestycyjne są opracowywane dla każdego okresu programowania⁷ i pomagają koordynacji, lecz pewne rozbieżności pozostają, choćby z powodu braku koordynacji między sąsiadującymi regionami. Koordynacja polityk w planowaniu przestrzennym napotyka na trudności, zwłaszcza że nie ma hierarchii szczebli władz lokalnych, które często podejmują kłócące się ze sobą działania lub konkurencyjne strategie. Dotyczy to w szczególności dużych miast i departamentów, które dysponują znacznie większymi budżetami niż regiony, co powoduje rywalizację.

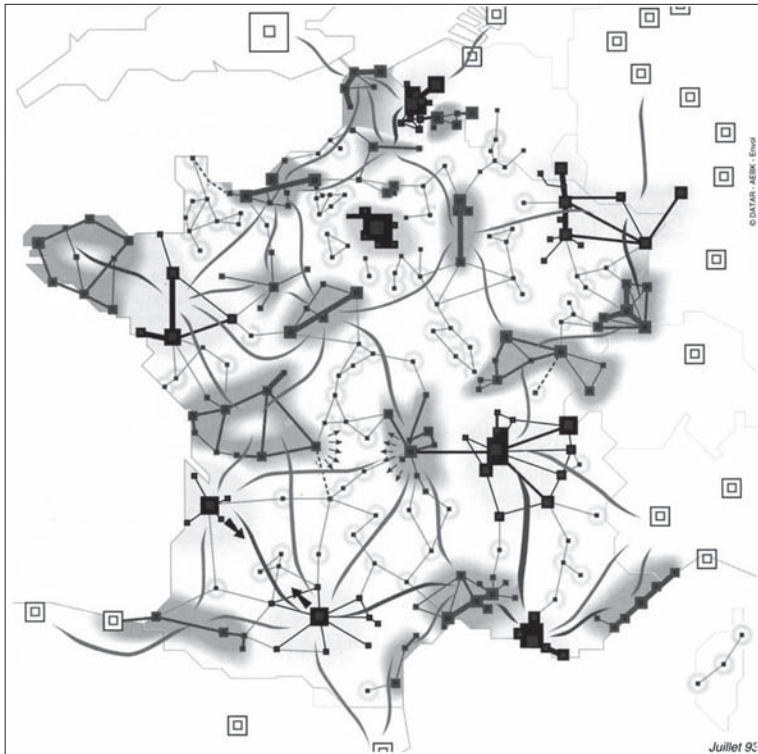
Wobec tych trudności, rząd francuski zdecydował w 1993 roku przeprowadzić ogólnonarodową konsultację na temat planowania przestrzennego, gdzie zbadano i przedyskutowano wszystkie możliwe rozwiązania (Geppert, 1995b). Głównym celem było przygotowanie nowej ustawy, która miała zreformować francuski system planowania przestrzennego, czyli *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (LOADT) z 5 lutego 1995 roku. Stała się ona punktem zwrotnym w systemie francuskiego planowania przestrzennego, wprowadzając trzy elementy charakteryzujące model zintegrowany: szeroko stosowany proces partycypacji, proponowana perspektywa rozwoju przestrzennego traktowana jako strategiczna wytyczna dla uczestników procesu planistycznego, dążenie ku pionowej i poziomej integracji w politykach przestrzennych.

Konsultacja była prowadzona na skalę porównywalną z referendum lub wyborami prezydenckimi. Potężne środki zostały użyte do jej promowania i animacji. Spoty video pojawiały się we wszystkich mediach, opierając się o slogan „wybierzmy razem naszą przyszłość”. Wszędzie rozprowadzano ulotki, włącznie z urzędami pocztowymi, które są tradycyjnym symbolem obecności francuskiego państwa we wszystkich, nawet najbardziej odległych zakątkach kraju. Ministrowie wizytowali wszystkie regiony a debaty publiczne organizowali prefekci departamentów. Książka wprowadzająca w tematykę, napisana przez DATAR (1993), i lista pytań były rozesłane do rozmaitych instytucji (władz lokalnych, agencji planistycznych, izb handlowych, przemysłowych i rolnych, uniwersytetów itp.) i była dostępna na żądanie w każdym ratuszu. DATAR otrzymał około 25 tysięcy opinii. Sprawiono, że gospodarka przestrzenna stała się postrzegana jako kwestia dotycząca każdego obywatela.

z nich stosowała interdyscyplinarne i ukierunkowane na rozwiązywanie problemów podejście do planowania, mając wsparcie ze strony własnego stowarzyszenia pn. *Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme* (FNAU).

⁷ Od lat 1990. okresy te odpowiadają kalendarzowi Unii Europejskiej: 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013.

Książka wprowadzająca przedstawia wyidealizowaną wizję przyszłości (ryc. 1). Zawiera pewne wątki tradycyjnego francuskiego myślenia, pokazując hierarchię systemów miejskich – metropolitalny, pośredni i wiejski – które mają odgrywać różne role w stosunku do otaczających je obszarów. Kluczowe znaczenie ma pokazanie na mapie przykładowych „systemów miejskich”, w których miasta i regiony mają budować między sobą relacje. Podstawą do kompozycji systemów miejskich pokazanych na mapie nie były dane statystyczne, lecz występująca współpraca między miastami (*réseaux de ville*) (Geppert, 1995a). Mapa pokazuje zgrupowania miast, które w tamtym czasie współpracowały oraz takie, które DATAR miała nadzieję do takiego działania pobudzić.



Ryc. 1. Niesdzia krajowa perspektywa rozwoju przestrzennego (DATAR, 1993, s. 52).

Ta wizja była testem draftu krajowej perspektywy rozwoju przestrzennego. Jak dotąd, Francja nie miała takiego dokumentu, lecz jedynie opracowania sektorowe. LOADT przewidywała ustanowienie Krajowego planu zagospodarowania i rozwoju terytorialnego (*Schéma national d'aménagement et de développement du territoire* – SNADT). Dokument ten miał służyć koordynacji polityk sektorowych państwa. Miał także zawierać wytyczne dla władz samorządowych, ponieważ zasada zgodności planów miała obowiązywać od planu krajowego do dokumentów lokalnych. Jako dokument krajowy, przyszły SNADT miał być głosowany w parlamencie. Jednak pierwsze projekty planu nie zostały dobrze przyjęte. Ostatecznie dokument, jako zbyt kontrowersyjny, nie trafił do parlamentu. Nowelizacja LOADT w 1999

roku usunęła chybiony SNADT i przywróciła szereg planów sektorowych, sterujących politykami sektorowymi państwa, nadając im nową nazwę: *Schémas de services collectifs* (Geppert, 2001). Pozostała zachowana w zasadzie hierarchiczność dokumentów planistycznych, ale ponieważ plany regionalne nadal mają słaby aspekt przestrzenny, ta zasada ma charakter bardziej wirtualny.

2.2.3. Stan rzeczy: system planistyczny wynikający z reform lat 1999–2000 ma charakter zintegrowany

Ostatnia reforma systemu planowania przestrzennego miała miejsce we Francji w latach 1999 i 2000. Przekształciła system planistyczny, wprowadzając nowe elementy wspierające jego zmianę w kierunku modelu zintegrowanego. W celu lepszej koordynacji wprowadzono nieformalne obszary wspólnych inicjatyw, działań nie tylko między jednostkami administracji, ale także w sferze ekonomicznej i społecznej. Reforma prawa w odniesieniu do zgrupowań jednostek administracyjnych umożliwia tworzenie instytucji publicznych współpracy gminnej (*Etablissements publics de coopération communale* EPCI), zachęca do silniejszej integracji procesów decyzyjnych i dbania o większą spójność przestrzenną. Reforma dokumentów planistycznych polegała na wzmocnieniu ich koordynacji i zwiększeniu partycypacji społecznej w ich opracowaniu.

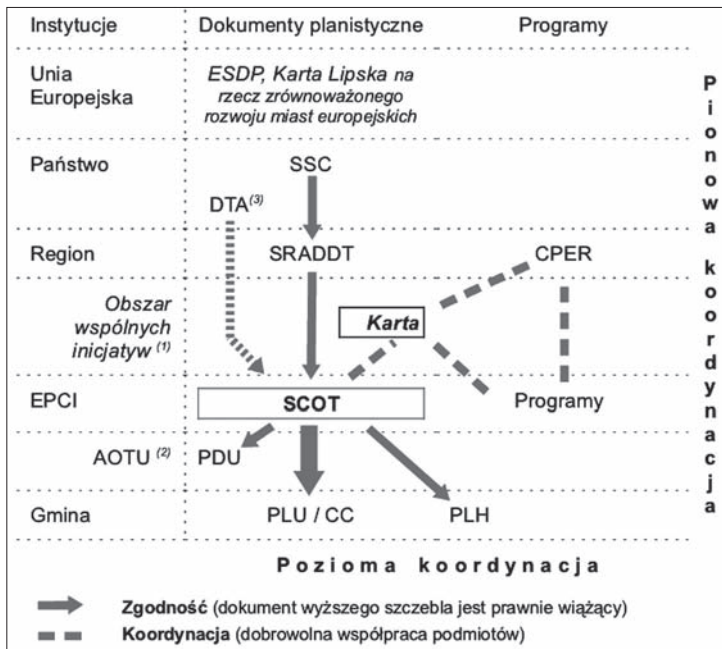
Jest to system obecnie obowiązujący (ryc. 2). Jako całość, system działa kompleksowo, a jego spójność jest osiągnięta przez prawne zobowiązanie do zgodności dokumentów (czarne strzałki) lub przez bardziej spontaniczne dążenie do koordynacji (linie przerywane), zwłaszcza wywołane przez wizje prezentowane w obszarach wspólnych inicjatyw.

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (ustawa dotycząca zagospodarowania przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, zwana także „Ustawą Voynet”⁸) z 25 czerwca 1999 roku (LOADDT), ustanowiła *territoires de projet*. Są to obszary obejmujące miasto i jego okolice, zwane *pays* (kraina), lub jądra czysto miejskie, zwane *agglomération*. To nie są nowe jednostki administracyjne i nie posiadają własnych budżetów. Jest to zespół aktorów, którzy opracowują wspólną strategię rozwoju, opisaną w karcie terytorialnej (*charte de territoire*). Dokument ten nie jest prawnie wiążący, lecz jednak musi być zgodny z planem spójności terytorialnej (*Schéma de Cohésion Territoriale* – SCOT), o ile takie opracowanie istnieje. W przypadku gdy SCOT powstaje później, musi uwzględnić zapisy karty. Intencją prawodawcy, obszary wspólnych inicjatyw realizują dwa uzupełniające się cele. Jednym z nich jest rozwijanie współpracy pomiędzy samorządami, a także aktorami ekonomicznymi i społecznymi. Drugi cel, to ustanowienie inkubatora nowych wizji i polityk przestrzennych.

Loi solidarité et renouvellement urbains (ustawa o solidarności i odnowie miast) z 13 grudnia 2000 roku (SRU), uzupełniona przez Loi urbanisme et habitat (ustawa o urbanistyce i mieszkalnictwie) z 2 lipca 2003 roku, zreformowała obowiązujące dokumenty planistyczne (Goze, 2002; Geppert, 2006). *Plan local d'urbanisme* (PLU) zastąpił POS a *Schéma de cohésion*

⁸ Dominique Voynet (ur. 1958), członkini partii Ekologiczna Europa – Zieloni (przyp. red.).

territoriale (SCOT) wszedł na miejsce *Schéma directeur*. Zachowane zostały zasady zgodności, jakie obowiązywały wcześniej. Jednakże SCOT stał się czymś więcej niż poprzednio: dzisiaj zajmuje on centralne miejsce wśród dokumentów planistycznych. Od lat 80. XX wieku ukazało się wiele planów sektorowych, opracowywanych w odpowiedzi na różne potrzeby, lecz chociaż odnosiły się do kwestii ściśle związanych z przestrzenią, nie było konieczności pilnować, by były zgodne z planem zagospodarowania przestrzeni. Ustawa SRU wprowadziła ten obowiązek i SCOT stał się narzędziem poziomej koordynacji polityk publicznych między sektorami i obszarami podlegającymi różnym jurysdykcjom.



⁽¹⁾ Obszar wspólnych inicjatyw : Kraina lub aglomeracja. Forum współpracy tworzone przez dowolną ilość EPCI i gmin, które zachowują swoje kompetencje. Nie posiada podmiotowości prawnej.

⁽²⁾ AOTU : zgrupowanie gmin odpowiadające za transport miejski.

⁽³⁾ Od ustawy Grenelle 2 (10.07.2010), DTADD i SCOT nie muszą być ze sobą zgodne.

Ryc. 2. System planowania przestrzennego we Francji: koordynacja pozioma i pionowa (oprac. A. Geppert).

Przykładowo, *Plan de déplacements urbains* – PDU (Plan przemieszczeń w miastach) powstał jako odpowiedź na wyzwania środowiskowe, w celu ograniczenia ruchu samochodowego. Dokument zawiera rozporządzenia promujące formy mobilności o niskiej emisji CO₂ we wszystkich dziedzinach, które mogą się do tego przyczynić: zwiększenie ofert transportu publicznego, budowa ścieżek dla pieszych i rowerów, polityka parkingowa, polityka organizacji ruchu samochodów, odpowiednie działania w zakresie zaopatrzenia itp. Znaczna część treści PDU jest więc ściśle związana z planowaniem, ale z powodu odmiennych podmiotów opracowujących plany oraz różnych harmonogramów realizacji, spójność dokumentów

nie zawsze była zachowana. Podobną uwagę można odnieść do *Programme local de l'habitat* – PLH (Lokalny program mieszkaniowy), który kreśli miejscową strategię budownictwa mieszkaniowego a w szczególności jego wsparcia przez władze publiczne itp. Ustawa SRU wprowadziła obowiązek zgodności tych dokumentów ze SCOT.

Teoretycznie, francuski system planowania we Francji przybliżył się znacznie do modelu zintegrowanego a oddalił się od modelu ekonomiki regionalnej. Jednak w praktyce ta przemiana pozostaje niedokończona.

2.3. SPRAWDZIAN RZECZYWISTOŚCI: NIEDOPEŁNIONE PRZEMIANY

Francja, przechodząc od kultury jakobińskiej do żyrondistowskiej i stając przed nowymi wyzwaniami, wprowadziła nowy system planistyczny. W praktyce, ewolucja ta jeszcze nie została zakończona. Po pierwsze, widać stopniowe dostosowywanie się poszczególnych aktorów tego procesu do nowego otoczenia. Po drugie, daje się zaobserwować, jak odnowione narzędzia i sposoby planowania funkcjonują i na ile działają – lepiej lub gorzej. Po trzecie, koncepcyjne podstawy planowania się zmieniają.

2.3.1. Aktorzy a nowe reguły gry

Trzydzieści lat od rozpoczęcia reformy, ogólny bilans decentralizacji pozostaje dwuznaczny. Z jednej strony, władze samorządowe osiągnęły pewną dojrzałość; inwestują aktywnie w rozwój przestrzenny i realizują zadowalająco kompetencje planistyczne. Z drugiej strony, jednostki samorządowe francuskie pozostają zbyt małe, niedopasowane do współczesnej rzeczywistości, a to powoduje szereg trudności.

Podstawową jednostką samorządową jest gmina (*commune*). Gminy, których liczba wynosi we Francji 36 tysięcy, odwzorowują średniowieczny podział na parafie. W obszarach wiejskich, każda wioska ma status gminy, a najmniej zaludniona, Châteauevieux-les-Fossés, liczy 7 mieszkańców. Z biegiem czasu granice gmin w miastach poszerzyły się, jednak wciąż francuskie miasto składa się z kilku do kilkudziesięciu oddzielnych gmin, a zatem osobnych samorządów. W czasie, gdy większość krajów europejskich porządkowała swój podział terytorialny, Francja wybrała rozwijanie współpracy samorządów w zgrupowaniach, zakładanych przez gminy dobrowolnie. Zgrupowania te, zwane *Etablissements publics de coopération intercommunale* (EPCI), pełnią funkcje powierzone im przez samorządy w momencie utworzenia zgrupowania i zapisane w jego statucie.

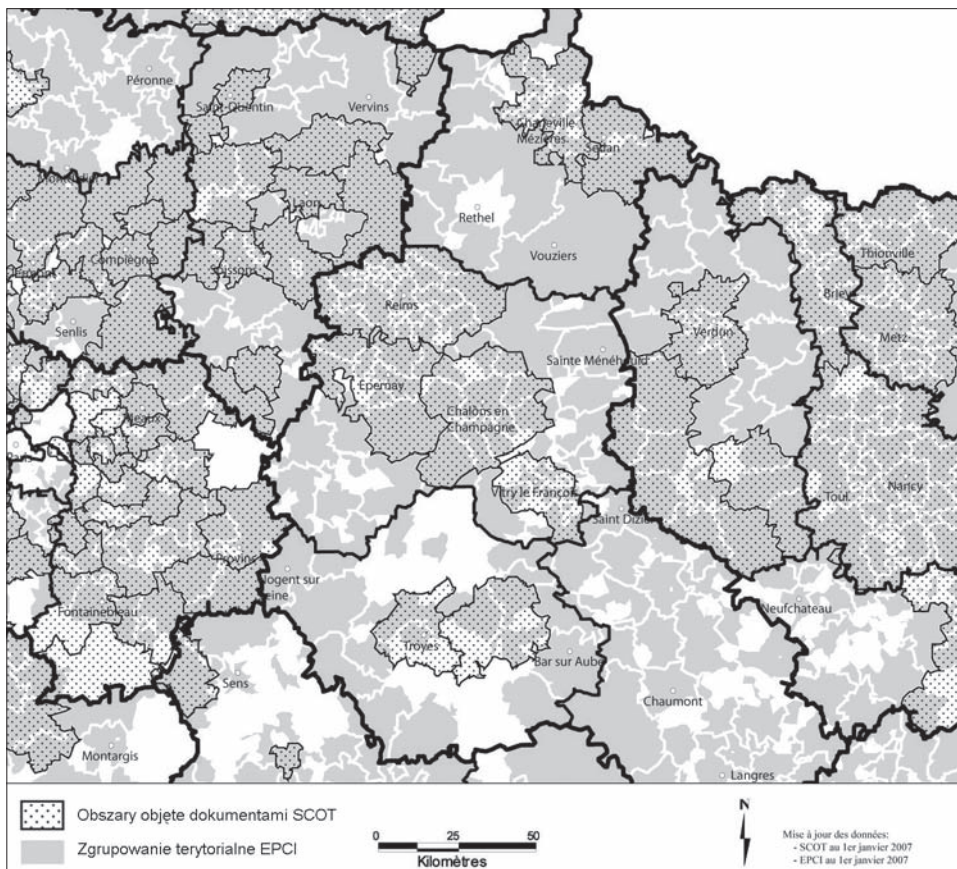
Jednak i te zgrupowania nie odpowiadają żadnym podziałom geograficznym. Pozostają zbyt małe i niedostatecznie zintegrowane politycznie i ekonomicznie. Temu miała zaradzić reforma ustanowiona przez Loi Chevènement z 12 lipca 1999 roku⁹. Powołano trzy poziomy EPCI: wspólnotę miejską (*communauté urbaine*) dla miast powyżej 500 tys. mieszkańców,

⁹ Nazwa ustawy pochodzi od nazwiska Jean-Pierre Chevènement (ur. 1939), polityka francuskiego, socjalisty, obecnie senatora (przyp. red.)

wspólnotę aglomeracyjną (*communauté d'agglomération*) dla miast powyżej 50 tys. mieszkańców i wspólnotę gminną (*communauté de communes*) dla wszystkich pozostałych. Im większe jest zgrupowanie, tym więcej kompetencji delegują mu samorzady, które w nim uczestniczą – za to EPCI dostaje większe dotacje państwowe.

W kategoriach ilościowych reformę trzeba uznać za sukces – obecnie prawie 90% francuskich samorządów należy do jakiegoś zgrupowania, czyli dwa razy więcej niż dziesięć lat wcześniej. Jednak reforma jest poddawana krytyce przez obie izby parlamentu (Beaudouin, Pémezec, 2005; Dallier, 2006) i państwowy nadzór finansowy (*L'intercommunalité...*, 2005). Patrząc w kategoriach jakościowych, wiele w niej zawiodło.

Samorządowcy niechętnie podchodzą do współpracy, która ogranicza ich własną władzę. Toteż zgrupowania rzadko mają wspólną wizję rozwoju i wiele statutów ogranicza się do porozumień zachowawczych, mających na celu ochronę interesów poszczególnych jednostek. Z tego samego powodu, w ciągu pierwszych lat wdrażania reformy, wiele zgrupowań pozostało w niższej kategorii, godząc się na niższe dochody, aby uniknąć dzielenia się podejmowaniem decyzji. Np. Nicea, licząca w granicach zespołu miejskiego 500 tys. mieszkańców, przez 10 lat pozostawała zwykłą wspólnotą aglomeracyjną, a Reims (200 tys.)



Ryc. 3. SCOT a jednostki administracyjne EPCI (Geppert 2008, s. 60).

w pierwszych latach reformy obrało status wspólnoty gmin. Jednak zgrupowania stopniowo przenoszą się do właściwych kategorii.

Po drugie, chociaż wiele jednostek terytorialnych połączyło się, ich zasięgi nie są odpowiednie, a zwłaszcza nie pasują do zasięgów planistycznych. Przykładem może być wschodnia część Basenu Paryskiego (ryc. 3). Byłoby błędem twierdzenie, że powodem utworzenia EPCI było pokrycie jego zasięgiem obszaru objętego przez wspólny SCOT. Przeciwnie, im bardziej zbliżamy się do wielkiego miasta, tym częściej napotykamy na „obronne” EPCI, powołane do przeciwdziałania wpływom jego jądra, co jest widoczne np. wokół Metz, Nancy czy Reims.

Dziś bilans wydaje się wątpliwy – niezamierzonym rezultatem reformy stało się utrwalenie dzielących granic z przeszłości. Jednak proces uczenia się trwa. W szczególności, w miejscach, gdzie głównym powodem utworzenia EPCI jest opracowanie wspólnego SCOT lub włączenia się w obszar wspólnych inicjatyw – co zdarza się zwykle w obszarach wiejskich – zakresy działania i podejmowania decyzji funkcjonują lepiej (zob. okolice Sedanu i Laon).

Kolejnym szczeblem administracyjnym są departamenty i regiony. Granice 96 departamentów zostały wytyczone w czasie Rewolucji Francuskiej, a miasto centralne (*la préfecture*) miało leżeć w zasięgu pół dnia jazdy konnej od najbardziej oddalonego punktu, co miało obywatelom zapewnić równy dostęp do administracji. W celu zatarcia wszystkiego, co pozostało z władzy lokalnej pod koniec monarchii, granice departamentów przecinały dawne granice hrabstw i prowincji. Zajęło wiele czasu zanim ludzie zaczęli traktować je jako fragment swojej przestrzennej tożsamości; ich nazwy, nadawane często od nazw rzek, które z natury rzeczy przecinają kilka departamentów, dodatkowo przyczyniały się do zamieszania. Po zmianie systemu departamenty odziedziczyły znaczną część budżetów i doświadczoną kadrę z administracji publicznej. Chociaż nie powierzono im zadań planistycznych, decydują one o takich ważnych zjawiskach jak drogi, a w wielu sprawach mogą grać kluczową rolę, w pewnym stopniu nadmierną i konkurencyjną w stosunku do regionów.

Granice regionów zostały pośpiesznie ustalone przez rząd Vichy w 1941 roku w celach państwowej obsługi administracyjnej. Chociaż wielu z nich nadano nazwy wywodzące się z historycznych nazw hrabstw i prowincji, ich kształt wynikał z przypadkowego połączenia kilku departamentów. Po wojnie, państwo zachowało ten podział na potrzeby programowania planowania przestrzennego (*Circonscriptions d'action régionale*) a od lat 1970. uznało je za jednostki władzy publicznej powołanej do administrowania budżetem inwestycyjnym (Etablissements Publics Régionaux). Gdy w 1982 roku reforma powołała w regionach samorządy, regiony pozostały w tych samych granicach, mało zwarte geograficznie i bez terytorialnej tożsamości; do dziś ludzie z trudem pamiętają nazwiska swoich przedstawicieli czy to w departamencie, czy w regionie.

Dla większości obserwatorów, w obecnym systemie administracji występuje o jeden szczebel za dużo. Ustawy z lat 2010 i 2011 wprowadzają pewne uproszczenie. Od 2014 roku, jeden i ten sam przedstawiciel – radny terytorialny (*conseiller territorial*) – zasiadać będzie w radach obu samorządów.

Przy nowym podziale ról, państwo musi zdefiniować swoje miejsce. Jak powiedział Michel Crozier: „państwo nowoczesne to skromne państwo”. Państwo, które nie jest już najważniejszym aktorem, musi wiedzieć jak i gdzie interweniować, także w planowaniu przestrzennym. Oczywiście, zachowuje ono „kompetencje w zakresie kompetencji”, czyli

możliwość zmieniania zasad gry poprzez działania legislacyjne. Natomiast, gdy przechodzi się do implementacji, ingerencja państwa może okazać się zbyt skromna.

Oto przykład: LOADT ustanowiło dyrektywy terytorialne zagospodarowania (*Directive territoriale d'aménagement* – DTA, patrz ryc. 2). Jest to dokument powstający z ramienia państwa, gdy w grę wchodzi ważne zagadnienia środowiskowe lub, rzadziej, społeczne. Plany lokalne obowiązują zgodnie z ustaleniami tego dokumentu. Jest on też narzędziem do koordynacji polityk resortowych. Tereny wybrane do opracowania DTA to obszary cenne przyrodniczo pozostające po silną presją środowiskową¹⁰ lub gęsto zaludnione¹¹. Opracowanie DTA zajęło kilkanaście lat. Prefekci pytani dlaczego musiało to trwać tak długo tłumaczyli się koniecznością prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi podmiotami. Natomiast przedstawiciele społeczności lokalnych twierdzili, że wynikało to z małego stopnia zaangażowania władz państwowych. Latem 2010 roku, ustawa Grenelle 2 (12.07.2020) zmieniła nazwę dokumentu na *Directive territoriale d'aménagement et de développement durable* (DTADD) – Dyrektywę terytorialną zagospodarowania i zrównoważonego rozwoju. Przy okazji dokument stracił charakter regulacyjny, co potwierdza hipotezę o wycofywaniu się państwa.

Inny przykład: w trakcie implementacji reformy upraszczającej EPCI, Loi Chevènement dało prefektom możliwość odrzucenia utworzenia zgrupowania, jeśli w sposób oczywisty nie spełniało zakładanych warunków, np. zajmowało zbyt mały obszar lub pokrywało tylko część rozległej aglomeracji miejskiej. Prefekci prawie w ogóle nie wykorzystali tej prerogatywy, a pojawiły się sytuacje wręcz paradoksalne, gdy, na przykład, na terenie jednego miasta powstały dwa osobne zgrupowania. Jednym z pierwszych argumentów, jaki podawano, jest to, że nie jest ich rolą decydowanie za władze lokalne, lecz raczej ułatwianie im działania.

Od lat 1980. „ułatwianie” stało się znakiem rozpoznawczym postawy państwa. Krajowe polityki przestrzenne są realizowane przy pomocy konkursów. Grupy lokalnych interesariuszy składają propozycje; następnie pozytywnie ocenionym kandydatom jest przyznawane wsparcie finansowe. Poziom finansowego wsparcia przez państwo zależy od ilości dostępnych środków i priorytetów politycznych. Był on niski dla pierwszych sieci współpracy między miastami (*réseaux de villes*), powstających w latach 1990., a także dla współpracy metropolitalnej z 2004 roku, kiedy polityka rozwijania klastrów pochłonęła większość środków budżetowych. Był natomiast wyższy dla obszarów wspólnych inicjatyw. Duże fundusze z *Contrats de plan état-région* (CPER), dostępne w latach 2000–2006, w sposób widoczny przyczyniły się zwiększenia dynamiki rozwoju tych obszarów.

Jednakże widać zmiany. Pierwsze programy konkursowe zawierały bardzo mało dyrektyw, najnowsze zaś znacznie precyzyjniej podają podstawy selekcji, a tym sposobem wywierają większy wpływ na interesariuszy. Wybór strategii pozostawia się lokalnym wnioskodawcom, natomiast nacisk kładzie się na sposoby zarządzania projektem. Aby aplikacja nie została odrzucona, musi mobilizować szerszą grupę interesariuszy. Równocześnie, DATAR powołał całą sieć konsultantów, którzy mogą służyć pomocą metodologiczną i animują kręgi wymiany doświadczeń. Państwo staje się „krytycznym przyjacielem” lokalnych wnioskodawców.

¹⁰ Alpy Nadmorskie, ujście Rodanu, estuarium Sekwany, estuarium Loary.

¹¹ Obszar metropolitalny Lyonu, zagłębie Północnej Lotaryngii.

Ostatnią grupą są aktorzy pozainstytucjonalni, tzn. reprezentujący sektor prywatny i obywatele. W modelu jakobińskim ich rola była skromna, administracja wydawała się samowystarczalna i wszechwładna. Przedstawiciele sektora prywatnego w opracowywaniu dokumentów planistycznych mogli wypowiadać opinie. Jednakże dystans kulturowy między sferą publiczną i prywatną sprawiał, że ich obecność miała raczej charakter formalny niż interaktywny. Obowiązkowe konsultacje publiczne były prowadzone przy opracowywaniu dokumentów planistycznych lub realizacji infrastruktury transportowej. Jednak ta procedura (*enquête publique*), przeprowadzana zwykle w ostatniej fazie przed implementacją projektu, nie miała już większego wpływu na jego ostateczny rezultat.

Nacisk na partycypację publiczną rośnie. Ważnym krokiem w tę stronę było utworzenie „rad rozwoju” (*Conseil de Développement*) dla obszarów wspólnych inicjatyw. Rada ma odzwierciedlać społeczeństwo. Skupia osoby reprezentujące interesariuszy gospodarczych i społecznych, a nie musi mieć w swoim składzie wybieralnych przedstawicieli gminy. Ma prawo głosu na wszystkich etapach opracowania i wdrażania strategii, natomiast nie ma prawa decyzji, która należy do zgrupowań samorządowych.

Do organizowania debat rad rozwoju są zatrudniane agencje urbanistyczne, prywatni konsultanci i szkoły planowania. Autorka, na podstawie doświadczeń z pracy ze studentami w tym zakresie na przełomie lat 1990. i 2000., odniosła wrażenie, że takie otwarcie się na społeczeństwo obywatelskie odpowiada rzeczywistym potrzebom. Spotkania budziły zainteresowanie, słuchacze stawiali pytania i zgłaszali wnioski. Większość obszarów wspólnych inicjatyw stworzyła narzędzia komunikacji skierowane do mieszkańców (pisma, internet). Obecnie, nawet jeszcze szersza komunikacja publiczna staje się modna. Miasta skłonne są swoje strategie (*projet urbain*) opracowywać w warunkach partycypacji społecznej. Coraz większe możliwości wizualizacji komputerowych są szeroko wykorzystywane w czasie debat. Mowa tu nie tylko o konkursie na Wielki Paryż, bo podobne zdarzenia mają miejsce we wszystkich wielkich miastach.

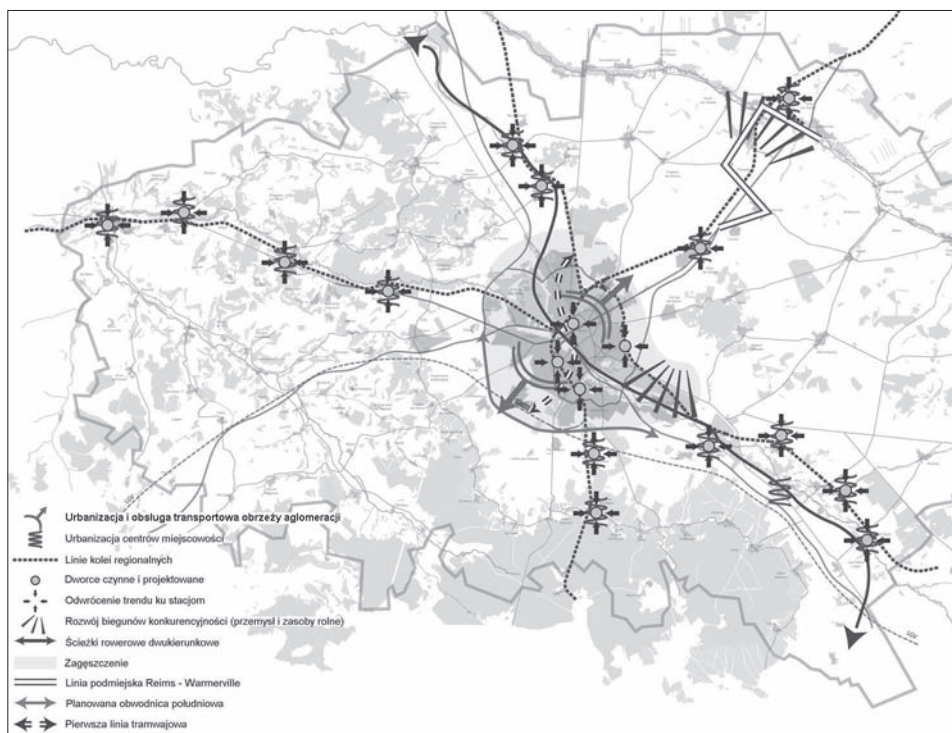
2.3.2. Style i narzędzia planowania

Reforma lat 1999–2000 miała za zadanie wyposażenie planowania w bardziej strategiczne narzędzia. Oczekiwano, że SCOT zapewni większą spójność z pozostałymi dokumentami planistycznymi. Równocześnie jego treść została zmieniona: zmniejszono obciążenia regulacyjne w zamian za poszerzenie podejścia strategicznego. Zniesiono na przykład przymus wyznaczenia w PLU limitu intensywności zabudowy (*coefficient d'occupation des sols*, COS). Natomiast w skład PLU i SCOT weszła część strategiczna, zwana „Koncepcją zagospodarowania i zrównoważonego rozwoju” (*Projet d'aménagement et de développement durable* – PADD). Ta część nie jest prawnie wiążąca. Prawnie wiążące przepisy są zapisane osobno, w tzw. regulaminie PLU lub ogólnym dokumencie kierunkowym SCOT (*Document d'orientation générale* – DOG).

Ustawa SRU kładzie nacisk na zapewnienie w dokumentach planistycznych zrównoważonego rozwoju. Wdrożyła obowiązek zrealizowania oceny oddziaływania na środowisko każdego SCOT i PLU. Dokumenty planistyczne nowej generacji mają zapobiegać rozlewaniu się miast. Jak widać na przykładzie Reims (ryc. 4), oznacza to pozwolenie na wzrost gęstości

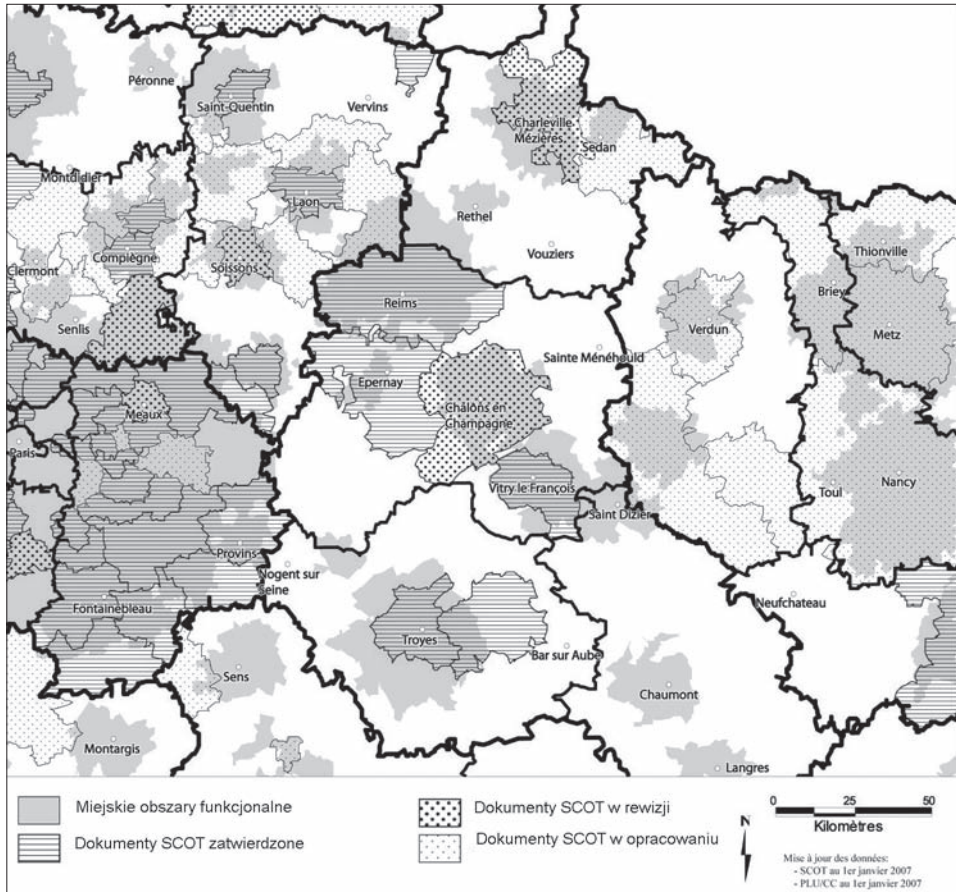
miasta centralnego. Natomiast w jednostkach je otaczających uruchamianie nowych terenów dla urbanizacji jest uzależnione od istnienia infrastruktury transportu publicznego. Oczywiście, sam dostęp do sieci transportu publicznego nie oznacza, że ludzie będą z niej korzystać. Jednak unikając urbanizacji obszarów, gdzie jej nie ma, unika się powstania krytycznych sytuacji w przyszłości. Takie rozwiązanie, uwarunkowanie urbanizacji od istnienia publicznego transportu, sugerowała ustawa SRU. Liczne SCOT je wprowadziły.

W tym samym celu ustawa SRU wprowadziła „prawo 15 km”. Przystąpienie do SCOT, jak poprzednio do *Schéma directeur*, pozostaje dobrowolną decyzją władz lokalnych. Przed reformą, część jednostek podmiejskich nie przystępowała do planu miasta centralnego, aby zachować wolny wybór kierunku urbanizacji na podstawie POS. W latach 1980. i 1990. można było w planach znaleźć takie „dziury w serze”, w których „wolni strzelcy” realizowali własne strategie. Aby temu zapobiec, jednostki położone w odległości mniejszej niż 15 km od zewnętrznych granic aglomeracji miejskiej muszą być częścią SCOT, gdyż w innym przypadku tracą prawo wydawania pozwoleń na budowę.



Ryc. 4. SCOT Reims, urbanizacja uwarunkowana transportem (Agence d'Urbanisme de la Région de Reims, 2008)

Pojawiły się jednak i nieoczekiwane konsekwencje reformy. Po pierwsze, już w 2000 roku widać było, że dystans 15 kilometrów jest za mały. W następnych latach ceny gruntów i mieszkań zaczęły szybko rosnąć. Jednostki położone dalej od miasta oferowały natomiast grunty budowlane po bardzo niskich cenach, stając się atrakcyjne dla taniego budownictwa indywidualnego. Obszary położone w odległości 15–30 km niejako „skorzystały” z przelewania



Ryc. 5. SCOT a funkcjonalne obszary miast (Geppert 2008, s. 121).

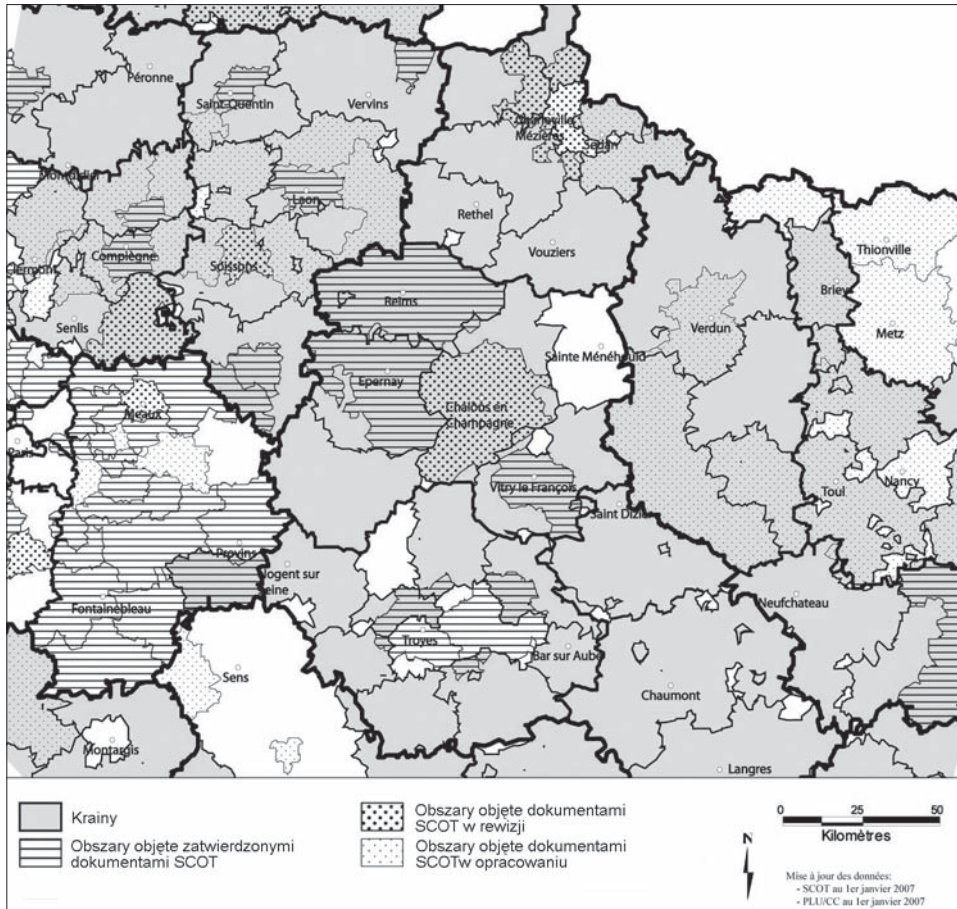
się urbanizacji zatamowanej w pierwszym, 15-kilometrowym pierścieniu. Skutek jest więc paradoksalnie sprzeczny z pierwotnymi założeniami.

Po drugie, pojawiła się strategia obejścia zasady 15 kilometrów: gminy, które chcą uniknąć dzielenia decyzji z miastem centralnym opracowują własne „wiejskie SCOT”. Na ryc. 5 porównano zasięg SCOT z zasięgiem Funkcjonalnego Obszaru Miejskiego¹² we wschodniej części Basenu Paryskiego. Podobnie jak to się ma w skali kraju, tylko jedna trzecia dokumentów w pełni pokrywa te obszary. Druga grupa SCOT obejmuje zaledwie bliskie okolice miasta. A w jednej trzeciej przypadków SCOT ma bardzo ciasno poprowadzone granice, sięga niedaleko poza zabudowane tereny (Troyes, Meaux, Saint-Quentin, Soissons i Laon).

Jeśli pozostaniemy przy miejscowościach Laon i Soissons, zauważymy, że jest wokół nich, opracowywany aktualnie, cały pierścień nowych SCOT. Ponieważ na tych terenach nie ma

¹² *Aire urbaine*, gdzie co najmniej 30% mieszkańców jest zatrudnionych w centralnym mieście. Angielski *Functional Urban Area* odpowiada podobnej definicji.

miasta o liczbie ludności ponad 10 tys. mieszkańców¹³, nie sporządzano dla nich dotychczas planu. Zgodnie z ustawą SRU, fragmenty tej przestrzeni powinny być włączone do planu miasta centralnego albo urbanizacja zastać zablokowana. Przez ustanowienie swojego własnego SCOT, jednostki te tworzą „związki peryferyjne”, nie chcąc być zarządzane przez miasto centralne.



Ryc. 6. SCOT a obszary wspólnych inicjatyw (Geppert, 2008, s. 117).

Obszary wspólnych inicjatyw (krain) generują nową dynamikę, są typowym przykładem „miękkiego planowania przestrzennego”, jak zdefiniował je Bas Waterhout (2010). Było to coś zupełnie nowego we francuskiej kulturze, toteż pierwszy odbiór takiej możliwości nie wzbudził entuzjazmu. Pomiędzy latami 1995 i 1999 niewiele pojawiło się takich krain. Niechęć burmistrzów wiązała się z obawą, że te dziwne twory przestrzenne służyć będą jako „draft” dla późniejszych, autorytarnie zdecydowanych zmian przebiegu granic administracyjnych. Powstałe po 2000 roku możliwości korzystania ze znaczących dotacji państwa całkowicie

¹³ Sporządzenie *Schéma directeur*, a dziś SCOT, jest obowiązkowe dla miast powyżej 10 tys. mieszkańców.

zmieniły to podejście i zapoczątkowały wyteżony ruch powoływania krain i aglomeracji, które dzisiaj pokrywają prawie całe terytorium Francji.

Bardzo pozytywną cechą jest to, że ich zasięgi, znacznie szersze niż ciągle rozdrobnione EPCI, odpowiadają warunkom geograficznym. Cel reformy polegał na tym, aby spontanicznie powstał spójny system, a krainy i aglomeracje stały się inkubatorami przestrzennych wizji i strategii terytorialnych – SCOT natomiast miał służyć implementacji. W odniesieniu do takiego celu można powiedzieć równie dobrze, używając umownej miary optymizmu, że „butelka jest do połowy pełna lub do połowy pusta”.

Do połowy pusta, ponieważ zasięg SCOT rzadko pokrywa się z granicami krainy (ryc. 6). Często SCOT pozostaje mniejszy, jak widać to w takich miejscowościach jak Saint-Quentin, Vitry-le-François, Epernay, Châlons-en-Champagne, Soissons. Do tego, krainy nierzadko omijają w swoich statutach kwestie dotyczące gospodarki przestrzennej, a bardziej skupiają się na konkretnej współpracy na polu turystyki, kultury lub marketingu terytorialnego. Ciekawą cechą wielu statutów jest to, że często dotyczą kwestii tożsamości terytorialnej wybranych obszarów. Sprzyja temu niewątpliwie fakt, że jednostki te są często bliższe obszarom „naturalnym” czy ukształtowanym „historycznie” niż jednostki administracyjne.

Alte butelka jest również do połowy pełna. Tam, gdzie powstały obszary wspólnych inicjatyw zdarza się, że później opracowywany SCOT pokrywa się z zasięgiem krainy. Przykładem może być kraina Trzech Kantonów, region położony na południe od Sedanu. Także dla okolic Laon mapa cytowana nie jest już aktualna: w czasie opracowywania planów sąsiadujące miejscowości zdecydowały przyłączyć się do starań miasta centralnego, w znacznym stopniu dlatego, że miały wspólne projekty w szerszym obszarze wspólnych inicjatyw dla krainy Grand Laonnois. Proces uczenia się trwa. Zamykając temat, nawet dziesięcioletni okres okazał się zbyt krótki, by osiągnąć rezultaty tej cichej rewolucji, obejmującej narzędzia francuskiego planowania przestrzennego i tradycje administracyjne.

2.3.3. Idee, doktryny i koncepcje planistyczne

Zmienia się francuski paradygmat planowania przestrzennego (Geppert, 2009). Nie jest już celem wprowadzanie republikańskiej równości wszystkich komponentów przestrzeni, lecz wydobywanie tego, co najlepsze z przestrzeni zróżnicowanej i pomaganie każdemu miejscu w jak najlepszym wykorzystaniu jego zasobów (Aménager..., 2000). Żyrodystowska koncepcja sprawiedliwości (uczciwe traktowanie) zastąpiła jakobińską koncepcję równości (równe, czasem wręcz jednakowe traktowanie). Obecnie kładzie się nacisk na pojęcia takie, jak kapitał terytorialny, specyficzny i odmienny w każdym miejscu, który łączy się z atrakcyjnością regionalną.

Ta znów wiąże się z metropolizacją – „miejskim wyrazem globalizacji” (Lacour, Puissant, 1999). Zastanawiano się czy jest to nowe stadium urbanizacji, które prędzej lub później obejmie wszystkie miasta, czy szczególny proces, który występuje tylko w niektórych miejscach – co by oznaczało, że zależy od specyficznych czynników nie występujących wszędzie. Opowiadał się za tym François Ascher, wskazując, że chociaż wszystkie miasta rosną i rozlewają się, to tylko w nielicznych następuje koncentracja innowacji i przejawy wysokiej konkurencyjności i atrakcyjności przestrzennej (Asher, 1995). Dla jednych autorów niezbędnym czynnikiem,

by miasto było konkurencyjne w skali globalnej, jest jego wielkość (Lévy, 2005), dla innych, niezbędne czynniki mają charakter jakościowy, a główną rolę odgrywają powiązania ze światową gospodarką – w tym zarówno w zakresie infrastruktury jak i szerzej pojmowanych relacji i przepływów. Mamy do czynienia w rezultacie z „gospodarką wyspową” (*économie d’archipel*), w której niewiele miejsć aktywnie uczestniczy (Veltz, 1996, 2002).

Zagadnienie było rozważane przez krajowych decydentów. We Francji, „poza Paryżem i Lyonem, pozostałe duże miasta są metropoliami tylko, gdy patrzeć na nie z oddali” (*Metropoles...*, 2003). DATAR zrealizował i zlecił szereg badań, które miały na celu ustalić miejsce miast francuskich w kontekście europejskim (Cicille i Rozenblat, 2003; Brunet, 1989; *Pour en rayonnement...*, 2003; Beliot i Fouchier, 2004). Skutkiem było promowanie „metropolitalnej współpracy” (*Pour en rayonnement...*, 2004). Odniosło poważny sukces – prawie wszystkie wymienione miasta wyraziły gotowość współpracy. Jednakże „strategie metropolitalne”, które powstały w wyniku tej polityki, nie skupiały się na funkcjach międzynarodowych, ale raczej na zagadnieniach bardziej lokalnych (Geppert, 2006; Motte, 2007).

W zakresie rozwoju gospodarczego szczególną uwagę przykładają się do „ekonomii opartej na wiedzy”, spopularyzowanej w latach 2000. przez tzw. strategię lizbońską. Wspierane są klastry (*pôles de compétitivité* – bieguny konkurencyjności) z inspiracji Portera (Porter, 1999). Ta polityka miała ambicje wspierania francuskiego przemysłu (*La France...*, 2005). Uważa się, że istnieje francuski model klastra, zakorzeniony w przestrzeni, i że to przestrzeń jest centralnym filarem w trójkącie terytorium – przemysł – badania naukowe. Z tego powodu DATAR wdrażał tę politykę. Co prawda niektórzy autorzy twierdzą, że nie jest to właściwie planowanie przestrzenne, lecz polityka sektorowa ukryta pod przykrywką polityki terytorialnej.

Innym pytaniem, związanym z metropolizacją, jest co stanie się w „gospodarce wyspowej” z obszarami położonymi „poniżej poziomu morza”. Jest to przypadek małych i średnich miast francuskich położonych na obszarach rolniczych o małej atrakcyjności przestrzennej (Geppert, 2009). Po intensywnym lobbingu stowarzyszenia burmistrzów miast średniej wielkości (Fédération Française des Maires des Villes Moyennes, FFVM), rząd francuski wprowadził eksperymentalną politykę podwyższenia ich kapitału gruntowego (*22 mesures...*, 2005; *20 villes...*, 2007).

Narodowa solidarność (por. ustawę SRU) stwarza obowiązek pomocy dla miejsc i obszarów mniej rozwiniętych – odległych terenów wiejskich, blokowisk podmiejskich... Nadzieja wiązana z podejściem polaryzacyjnym, w którym stopniowo wszystkie miejsca miały uczestniczyć w procesie rozwoju, znikła. Szczególną uwagę skupia się na występowaniu rozbitcia miasta na dzielnice zamożne i zaniedbane (Bassand, 2004). Nacisk kładzie się obecnie na dążenie ku szerszemu przeciwdziałaniu rozwarstwieniu społecznemu (*social mix*, fr. *mixité sociale*), które ma zapobiegać powstawaniu enklaw skupiających problemy. Miasto staje się instrumentem do tworzenia społecznej spójności (Lelévrier, 2005). Niektórzy socjologowie ostrzegają, że koncepcja ta, choć pożądana, niesie ze sobą wewnętrzne sprzeczności i musi być traktowana z dużą ostrożnością (Stébé, 2008). Tak czy owak, planiści mają tę kwestię wysoko w hierarchii spraw. Promuje się interwencje na szeroką skalę. Ustawa o narodowej mobilizacji na rzecz mieszkalnictwa (*Engagement national pour le logement* – ENL) zainicjowała politykę inwestycyjną państwa, wspierając wyburzanie, rekonstrukcję i transformację całych obszarów miejskich.

Rozwój zrównoważony odgrywa, jak wspomniano, ważną rolę. Od 2007 roku, w związku ze zmianami środowiska, rząd prowadzi konsultację na szeroką skalę, tzw. *Grenelle de l'Environnement*. Nazwa nawiązuje do Porozumień z Grenelle, które po rozruchach w maju 1968 roku zawarto z rządem w Ministerstwie Edukacji, które mieści się przy ulicy Grenelle. Ma oznaczać, że kwestie środowiskowe wymagają dogłębnej zmiany francuskiego społeczeństwa. W wyniku konsultacji powstały dwie ustawy, Grenelle 1 i Grenelle 2, które mają za cel spowodować tę gruntowną przemianę.

Gospodarka i planowanie przestrzenne powinny tu odgrywać kluczową rolę, bowiem układy przestrzenne osadnictwa głęboko wpływają na środowisko. Np. popierając protokół z Kioto władze francuskie wierzyły w zdolność kraju do wypełnienia jego wymogów, ponieważ Francja ma nowoczesny przemysł i korzysta z energii jądrowej, której wytwarzanie nie emituje gazów szklarniowych. Dzisiaj wskaźniki zawiodły, a główną przyczyną jest wzrost liczby kilometrów przejechanych samochodem w przeliczeniu na mieszkańca, spowodowany stale rosnącymi rozmiarami obszarów funkcjonalnych miast.

Jednak ustawy Grenelle 1 i Grenelle 2 wprowadziły zaledwie drobne zmiany w gospodarce przestrzennej, a skupiły się na zaostrzeniu norm energetycznych w budownictwie. Ponieważ sektor budowlany ucierpiał w kryzysie, dotowanie budownictwa energooszczędnego wydało się atrakcyjnym sposobem działania, łączącym zaangażowanie środowiskowe ze wsparciem ekonomicznym. Etykietyki „wysoka jakość środowiskowa” (*haute qualité environnementale* – HQE) czy „budowla energooszczędna” (*bâtiment basse consommation* – BBC) robią karierę. Rozwijają się osiedla „ekologiczne”, choć ich jakość bywa niekiedy podważana. Szybki zwrot z inwestycji i przewidywalność takich polityk skupia uwagę na budownictwie.

2.4. WNIOSKI

Głęboka reforma francuskiego planowania przestrzennego znalazła się na rozstajach. Z jednej strony, system planowania zmienił się głęboko, nabierając cech modelu zintegrowanego:

- nacisk na integrację dokumentów planistycznych oraz angażowanie do współpracy wielu aktorów i różne sektory;
- wprowadzenie zróżnicowania między podejściem strategicznym, zawartym w dokumentach wyższej rangi, a niezbędną regulacją użytkowania gruntów zapewnioną przez dokumenty lokalne (Bouinot i Bermils 1995, Motte 2006, Geppert 2008);
- poszerzenie procesów partycypacji społecznej.

Zostały osiągnięte istotne efekty, zwłaszcza w zakresie doskonalenia narzędzi planowania przestrzennego i eksperymentowania z nowymi praktykami zarządzania.

Z drugiej strony, sprawdzian rzeczywistości, przeprowadzony przy okazji implementacji reform oraz w czasie kryzysu ekonomicznego, który zaczął się w 2008 roku, pokazuje liczne niedoskonałości nowego systemu oraz powolną adaptację aktorów do nowych reguł gry. Proces uczenia się trwa.

LITERATURA

- Aménager la France de 2020 – Mettre les territoires en mouvement*, 2000, La Documentation Française, DATAR, Paris.
- Ascher F., 1995, *Metapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris.
- Bassand M., 2004, *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Beaudouin P., Pémezec P., 2005, *Le livre noir de l'intercommunalité, les incohérences de la loi Chevènement*, Assemblée Nationale.
- Beliot M., Fouchier V., 2004, *L'offre métropolitaine française vue par les emplois métropolitains supérieurs*, DATAR, Paris.
- Boudeville J., 1968, *L'Espace et les pôles de croissance*, PUF, Paris.
- Bouinot J., 2002, *La ville compétitive. Les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Economica.
- Bouinot J., Bermils B., 1995, *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Armand Colin.
- Brunet R., 1989, *Les villes européennes*, GIP Reclus, La Documentation Française, Paris.
- Christaller W., 1933, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Gustav Fischer, Jena.
- Cicille P., Rozenblat C., 2003, *Les villes européennes: analyse comparative*, La Documentation Française.
- Dallier P., 2006, *Rapport d'information sur l'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, Rapport n°193 annexé à la séance du 1 II 2006.
- Darmon D., Jacquet N., 2005, *Les pôles de compétitivité, le modèle français*, La Documentation Française.
- Débat National pour l'aménagement du territoire – Document Introductif*, 1993, La Documentation Française, DATAR, Paris.
- Farinós Dasi J. (ed.), 2006, *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2., Luxemburg, ESPON Coordination Unit.
- Fourastié J., 1979, *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, coll. Pluriel, Paris.
- François-Poncet J., *Rapport d'information n°252 sur l'état du territoire*, Sénat, Rapport n°252 annexé à la séance du 3 IV 2003.
- Geppert A., 1995a, *Inter-cities networking in Champagne-Ardenne (France)*, w *Planning and Economic Development*, Łódź University Press, pp. 124–135.
- Geppert A., 1995b, *Spatial Planning in France – a new deal? [w:] Planning for a broader Europe*, Yildiz Technical University, Istanbul, Vol. 2, ss. 298–311.
- Geppert A., 1997, *The renewal of the French system of planning – sharing the planning decisions between the state and the local governments*, [w:] *Communication au Congrès d'AESOP de Nijmegen*, 28–31 mai 1997.
- Geppert A., 2001, *Schémas de service collectifs: objectif cohérence*, „Pouvoirs locaux” nr 50, III/2001, ss. 22–24.
- Geppert A., 2006, *Les coopérations métropolitaines: un décryptage*, „Urbanisme” nr 18 spécial congrès de la FNAU, ss. 44–46.
- Geppert A., 2008, *Vers l'émergence d'une planification stratégique spatialisée, mémoire en vue de l'habilitation à diriger les recherches*, Université de Reims-Champagne-Ardenne, Reims. Vol 1 downloadable on www.aesop-planning.com, section books.

- Geppert A., 2009a, Attractivité en absence de métropolisation: le problème des villes moyennes, [w:] Ingallina P., Blais J.P., Rousier N., *L'attractivité des territoires : regards croisés*, PUCA coll. Recherche, MEEDDAT, ss. 121–124.
- Geppert A., 2009b, Polycentricity: can we make it happen ? From a concept to its implementation, [w:] *Urban Practice and Research*, t. 2, nr 3, XII 2009, Routledge, London, pp.251–268.
- Goze M., 2002, *La stratégie territoriale de la loi SRU*, „Revue d'Economie Régionale et Urbaine”, nr 5/2002, ss. 761–777.
- Gravier J-F., 1947, *Paris et le désert français*, le Portulan, Paris.
- Hautreux J., Rochefort M., 1963, *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française*, CGPEP, Ministère de la construction, Paris.
- Hautreux J., Rochefort M., 1964, *La fonction régionale dans l'armature urbaine française*, CGPEP, Ministère de la construction, Paris, s. 54.
- Jouve B., Lefèvre Ch., (red.) , 2002, *Métropoles ingouvernables: Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier.
- Lacour C, Puissant S., (red.), 1999, *La métropolisation, croissance, diversité, fractures*, Economica: coll. Villes, Paris, s. 206.
- La France, puissance industrielle – une nouvelle politique industrielle par les territoires*, 2005, La Documentation Française, DATAR, Paris.
- Le Galès P, Lorrain D., (red.), 2003, Gouverner les très grandes métropoles ? W „Revue Française d'administration publique”, 2003/3 nr 107, ENA, pp. 305–317.
- Lelévrier C., 2005, *La mixité sociale comme objectif des politiques urbaines*, „Cahiers français” n°328, La documentation Française, 96p.
- Lévy J., 2005, La ville, un bien situé dans la mondialisation, [w:] *Métropole en question, métropole en action*, „Technicités”, 23 X 2005, pp. 46–48.
- L'intercommunalité en France*, 2005, Cour des Comptes, Rapport au Président de la République.
- Métropoles et structuration du territoire*, 2003, J.C. Bury (sprawozdawca), Conseil Economique et Social, 9 IV 2003.
- Motte A., 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, Paris-La Défense, MEEDDAT – PUCA.
- Motte A., (red.), 2007, *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Economica, Paris.
- Porter M., 1999, *La concurrence selon Porter*, Village mondial, Paris.
- Pour un rayonnement européen des métropoles françaises – Appel à coopération*, 2004, DATAR , Paris.
- Pour un rayonnement européen des métropoles françaises – éléments de diagnostic et orientations*, 2003, CIADT du 18 décembre 2003, DATAR, Paris.
- Schéma général d'aménagement de la France, une image de la France en l'an 2000, scénario de l'inacceptable*, 1971, La Documentation Française, DATAR, Paris.
- Stébé J. M., 2008, Cohésion sociale, mixité et dynamisation territoriale, [w:] Geppert A. (red.) *La Champagne-Ardenne et la Picardie face aux enjeux de l'attractivité et de la compétitivité des territoires*, Reims, pp. 15–22.
- The European Union compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, 1997, CEC, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Veltz P., 1996, *Mondialisation, villes et territoires: une économie d'archipel*, Paris, PUF.

2. Planowanie przestrzenne we Francji...

Veltz P., 2002, *Des lieux et des liens. Politique du territoire à l'heure de la mondialisation*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Waterhout B., 2010, *Soft Spatial Planning: What, Why and How?*, working paper at the Hamburg international conference on Soft Spatial Planning on 21–22 January 2010, s. 20.

20 Villes moyennes témoins – Appel à expérimentation, 2007, DIACT.

22 mesures pour les villes moyennes et leurs agglomérations, 2005, Fédération des Maires des Villes Moyennes.

Autorka dziękuje za udostępnienie materiałów i zgodę na ich publikację instytucjom: DATAR, 8 rue de Penthièvre, 75008 Paris, France (dot. ryc. 1) oraz Agence d'Urbanisme, Développement et Prospective de la Région de Reims, Place des Droits de l'Homme, 51100 Reims, France (dot. ryc. 4).

3. PLANOWANIE PRZESTRZENNE W NIEMCZECH – ZARYS SYSTEMU

3.1. WPROWADZENIE

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie systemu planowania zagospodarowania przestrzennego funkcjonującego w Niemczech¹. Planowanie ma na obszarze obecnego państwa niemieckiego długą historię (niemal 130 lat), której linią przewodnią było nie tyle produkowanie planów, ile nastawienie na ich realizację przez władze publiczne. W konsekwencji też, punktem ciężkości tekstu nie jest przedstawienie podstaw teoretycznych tego planowania, lecz zarysowanie jego wyjściowych zasad, zakresu, metodyki oraz instrumentów stanowiących o jego skuteczności i widocznego dla każdego przybysza porządku przestrzennego. System niemiecki został zaadaptowany w wielu krajach Europy, po części także został przyjęty przez prawodawstwo polskie w ustawach z 1994 i 2003 roku. Niestety, w większym stopniu w zapisach szczegółowych niż w fundamentach ideowych, co przynosi niedobre skutki dla ładu przestrzennego i trwałego rozwoju miast i regionów. Odrzucenie w Polsce pryncypialnej zasady, że z bycia właścicielem gruntu nie wynika prawo do jego zabudowy jest przyczyną całego wachlarza skutków, które próbuje się osłabić przez mnożenie nowych przepisów, zwykle nieprecyzyjnych i mało efektywnych.

3.2. NIEMCY – OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA

Niemcy – największe ludnościowo państwo Unii Europejskiej – liczy obecnie 82 mln mieszkańców. W liczbie tej około 7 mln to cudzoziemcy, na których składa się 2,1 mln imigrantów z państw Unii Europejskiej, a z pozostałych 5 mln 1,7 stanowią Turcy. W Niemczech mieszka również ponad 2 mln tzw. późnych przesiedleńców, czyli głównie Rosjan uznanych za etnicznych Niemców (nierazko nie znających języka niemieckiego). Integracja tych grup etnicznych jest poważnym problemem od lat. Znajduje on swoje odbicie w regulacjach zawartych w przepisach planowania przestrzennego, zakazujących tworzenia gett (zwłaszcza w dużych miastach, gdzie do 35% mieszkańców nie jest Niemcami) oraz publiczna polityka mieszkaniowa wspierająca tę zasadę, a także specjalne programy edukacyjne.

¹ Materiał w podstawowej części został skompletowany i zweryfikowany w połowie 2010 roku. Trzeba jednak brać pod uwagę, że system prawny obowiązujący w Niemczech jest bardzo dynamiczny i geograficznie zróżnicowany, co sprawia, że wszystkie fakty, także z dziedziny planowania przestrzennego, muszą być stale monitorowane i aktualizowane. Nie dotyczy to oczywiście podstawowych pryncypiów tego systemu (przyp. red.).

Powierzchnia państwa wynosi dziś 357 tys. km², co daje po Francji, Hiszpanii i Szwecji, czwarte miejsce w Europie. Położenie geograficzne powoduje, że Niemcy są zwróconym krajem Europy i stanowią jej główny kraj tranzytowy, zarówno w kierunku północ-południe jak i wschód-zachód. Stąd też w planach zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej i Niemiec istotną rolę odgrywają powiązania transportowe (drogowe, szynowe i wodne), wielkoprzestrzenne, ciągłe układy przyrodnicze (Natura 2000), systemy wodne (zaopatrzenie w wodę, ochrona przeciwpowodziowa), liniowe układy infrastruktury energetycznej (linie wysokiego napięcia, rurociągi), światłowody komunikacyjne itp.

Obszar państwa niemieckiego w 52% zajmuje rolnictwo, 30 – lasy, 14 – osadnictwo i sieci transportowe a w 2% – wody. Mimo że jest to jeden z najgęściej zaludnionych krajów świata (229 mieszkańców na km²), w krajobrazie Niemiec uderzają dwie cechy: czytelny podział na tereny zabudowane i obszary otwarte, przy braku zabudowy rozproszonej, zaśmiecającej przestrzeń i uporządkowanym obliczu terenów osiedleńczych, które wynika z harmonijnego połączenia jego poszczególnych części. Nie ulega wątpliwości, że podstawą tego porządku przestrzennego jest sterowanie rozwojem osadnictwa i jego przekształceniami przez władze publiczne, a nie gra deweloperów na wolnym rynku nieruchomości.

W zakresie społecznym Niemcy charakteryzuje jedna z najmniejszych stratyfikacji wśród państw Unii Europejskiej (największa występuje wśród nowych państw-członków, w tym także w Polsce). Jest to zarówno efektem wysokiego stopnia rozwoju gospodarczego i zamożności państwa, jak i istniejącego od prawie stu lat ustroju politycznego, w którym ważną rolę odegrała partia socjalistyczna (SPD powstała w 1863 roku) przez wpływanie na poglądy społeczeństwa, jak poprzez bezpośredni udział w rządach w okresie powojennym. Znalazło to wyraz w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, w której ważną rolę odegrało publiczne wspieranie warstw uboższych. Dotyczyło to przede wszystkim utrzymywania zatrudnienia na wysokim poziomie oraz bardzo różnych form pomocy społecznej, gospodarki mieszkaniowej itp. W tym też sensie można mówić o relatywnym egalitaryzmie społecznym, w którym nie mieści się na przykład budowa wygrodzonych osiedli (czy budynków), zresztą prawnie niedopuszczalna. Są oczywiście w miastach niemieckich dzielnice lepsze i gorsze, ale nie ma w nich w zasadzie dzielnic nędzy (slumsów), bowiem ich zapobieganiu służą polityki państwa i samorządów, w tym także polityka przestrzenna.

Niemcy są największą gospodarką Unii Europejskiej (trzecią – czwartą na świecie), tworząc około 1/3 produktu krajowego brutto Unii. Ważną rolę w tej gospodarce odgrywa wysoki stosunkowo udział produkcji (około 40%), co sprawia, że Niemcy są „kuźnią Europy”, a jednocześnie drugim eksporterem na świecie, głównie produktów wysokiej technologii i innowacji. Wysoki dochód narodowy pozwolił Niemcom na opanowanie wewnątrz kraju (publiczne wsparcie zagrożonych banków) kryzysu finansowego, który pojawił się w 2008 roku oraz wiodący udział w staraniach o uratowanie Grecji przed bankructwem. Jednocześnie, od wielu lat Niemcy (obok Wielkiej Brytanii, Holandii, Belgii, Szwecji i Francji) są największym płatnikiem netto do budżetu Unii Europejskiej, wnoszącym blisko połowę wszystkich środków. Przez długi czas Niemcy starali się utrzymywać w Unii *low profile*, ale okres ten zdaje się obecnie dobiegać końca. Odnosi się to zarówno do działań politycznych, jak i do rosnącej niechęci podatnika niemieckiego do podnoszenia kosztów rozszerzenia Unii na Wschód, zwłaszcza wobec płynącej z tego kierunku krytyki Niemiec.

Poglądy reprezentowane przez Niemcy wywierają zasadniczy wpływ na polityki Unii Europejskiej. Dotyczy to w szczególności dwóch dziedzin. Po pierwsze, roli środowiska w rozwoju *sensu largo*, w której to dziedzinie Niemcy (razem ze Szwecją) doprowadziły do sformułowania i przyjęcia przez Unię wielu dyrektyw i zaleceń, mających zasadniczy wpływ na gospodarkę, a także na planowanie zagospodarowania przestrzennego. Trzeba tu wyjaśnić, że wbrew rozpowszechnionym w Polsce poglądom, iż „urzędnicy Unii” wprowadzają nierozsądne regulacje, wszelkie regulacje unijne wchodzą w życie tylko pod warunkiem, że są one akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie. I po drugie, Niemcy odegrały zasadniczą rolę w uwspółcześnieniu fundamentalnych polityk Unii Europejskiej poprzez włączenie do nich wymiaru „terytorialnego” (tj. przestrzennego), w ramach którego spójność przestrzenna Unii stała się jej nowym celem. Pod tym pojęciem rozumie się dążenie do bardziej zrównoważonego rozwoju przez zmniejszenie istniejących dysparytetów i zwiększenie spójności tych polityk sektorowych i regionalnych, które mają odwzorowanie przestrzenne. Podstawowymi dokumentami w tym zakresie – obok wcześniejszej Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (Poczdam 1999) – są: Agenda Rotterdamska (2004), Karta Lipska (2007) i Agenda Terytorialna UE (2007); dwie ostatnie zostały przyjęte w czasie prezydentury niemieckiej (także przez Polskę)².

3.3. ŹRÓDŁA PLANOWANIA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Publiczne prawo budowlane, do połowy XIX wieku, ograniczało się w Niemczech do przepisów dotyczących policji budowlanej (zwłaszcza pożarowych), w których regulacje odnoszące się do użytkowania terenu występowały śladowo. Sytuacja ta uległa zmianie w miarę upowszechniania się liberalizmu – swobody działalności gospodarczej i towarzyszącej jej rewolucji przemysłowej, której efektem było w Niemczech gwałtowne, chaotyczne rozprzestrzenianie się miast przemysłowych. Dla zapobiegania temu chaosowi stworzono w połowie XIX wieku, na obszarze dzisiejszych Niemiec, ustawy dotyczące linii rozgraniczających na głównych ulicach (Fluchtliniengesetz). Potrzebę takich regulacji wzmocniła gwałtowna rozbudowa mieszkaniowa miast niemieckich w postaci całych dzielnic 4–6-kondygnacyjnych budynków ze zdobionymi fasadami, wznoszonych na „surowym pniu”, głównie przez prywatne towarzystwa budowy mieszkań. Ich źródłem były wysokie kontrybucje finansowe nałożone na Francję w wyniku przegranej przez nią wojny francusko-niemieckiej (1870). Te rudymenarne regulacje były stopniowo uzupełniane na przełomie XIX i XX wieku przez przepisy dotyczące dopuszczalnego stopnia wykorzystania działek budowlanych i wyznaczania terenów otwartych oraz przepisy dotyczące uzbrojenia terenu i ponoszenia jego kosztów (opłaty adiacenckie). Ważną rolę odegrało także powstawanie obszarów zurbanizowanych przekraczających tradycyjne granice gmin, co prowadziło do tworzenia związków gmin podejmujących takie zadania jak ustalanie linii rozgraniczających ponadlokalnej sieci dróg tranzytowych i wylotowych, rozwój jednolitej sieci miejskiego i podmiejskiego transportu

² Szerzej o kontekście ustrojowym systemu w aneksie do tego artykułu pt. „Kilka uwag na temat sceny politycznej i zasad działania organów państwa niemieckiego” (s. 81).

szynowego, tworzenie ciągłych układów terenów otwartych i leśnych oraz oddziaływanie na plany zabudowy (mieszkaniowej i przemysłowej). Przykładami są tu Związek Celowy Wielkiego Berlina (Zweckverband Gross-Berlin) 1911, liczący 3500 km², oraz Związek Osadniczy Okręgu Węglowego Ruhry 1920, obejmujący 4500 km². W okresie międzywojennym powstały na terenie Niemiec liczne wspólnoty planowania regionalnego (Regionale Planungsgemeinschaften), które objęły swoimi działaniami łącznie 29% obszaru państwa i 58% ludności.

Jak wynika z tego pobieżnego przeglądu, tworzone regulacje prawne dotyczyły istotnych elementów struktury przestrzennej sieci osadniczej, a nie pojedynczych budynków czy ich grup i były pragmatycznie ukierunkowane na działania realizacyjne. Ich autorami nie byli, tak jak w Polsce, architekci, lecz działacze komunalni. Ten kierunek planowania zagospodarowania i wymagane w tym celu kwalifikacje fachowe utrzymały się do dzisiaj. Kształcenie kadr odbywa się w Niemczech na różnych katedrach nie związanych z wydziałami architektury, wydziały planowania zarządów gminnych tylko wyjątkowo zatrudniają architektów (np. w liczącym około 150 osób Wydziale Planowania Urzędu Miejskiego w Stuttgarcie nie ma więcej niż pięciu architektów), a instytuty naukowe zajmujące się planowaniem zatrudniają ich bardzo rzadko (np. w Niemieckim Instytucie Urbanistyki w Berlinie nie ma ani jednego architekta). Zjawisko to jest wynikiem przyjętej zasady, że planowanie zagospodarowania przestrzennego jest odrębnym zawodem i wymaga innego profilu kwalifikacji niż te tradycyjnie nauczane na wydziałach architektury. Nie oznacza to oczywiście, że architekci nie wnoszą wkładu do niemieckiego zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza na etapie projektowania, dotyczy to jednak – w odróżnieniu od sytuacji w Polsce – stosunkowo niewielkich grup. W zawodowym, interdyscyplinarnym zrzeszeniu urbanistów (Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung – SLR) tylko niewielką liczbę członków stanowią architekci (odwrotnie niż w TUP czy Izbie Urbanistów). Rozumienie zawodu urbanisty jako dziedziny inter- i transdyscyplinarnej reprezentują także europejskie organizacje fachowe: European Council of Spatial Planners (ECTP) i International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP). Podobny punkt widzenia jest zawarty w Nowej Karcie Ateńskiej (2003).³

3.4. KONSTITUCYJNE PODSTAWY PLANOWANIA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Konstytucja RFN określa Niemcy jako państwo wolnościowo-demokratyczne, oparte na czterech podstawowych zasadach ustrojowych: nienaruszalności godności człowieka jako podstawie głównej, na demokracji parlamentarnej, na społecznym państwie prawa oraz na ustroju federalnym, w którym poszczególne kraje związkowe stanowią przeciwwagę wobec siły państwa. System polityczny jest zorganizowany w sposób zdecentralizowany, polegający na istnieniu trzech samodzielnych płaszczyzn politycznych: związku (*Bund*), 16 krajów związkowych, czyli landów (*Ländern*) oraz 12 340 gmin (*Gemeinden*). Samodzielność każdej z tych płaszczyzn przejawia się w posiadaniu własnych kompetencji określonych w konstytucji,

³ ECTP – Europejska Rada Urbanistów, która jest m.in. autorem Nowej Karty Ateńskiej (rok zał. 1978); ISoCaRP – Międzynarodowe Stowarzyszenie Planistów Miejskich i Regionalnych (rok zał. 1965).

samodzielnym wykonywaniu zadań, własnym procesie tworzenia woli politycznej oraz na prawie do posiadania własnych dochodów i budżetów.

Kompetencje każdej z powyższych płaszczyzn są określone nie przez enumerację dziedzin, za które każda z nich odpowiada, lecz przez uprawnienia do stanowienia prawa. Uprawnienia bundu obejmują sprawy, które w interesie wspólnym muszą być jednolicie ustalone i regulowane. Konstytucja rozróżnia trzy grupy takich uprawnień: uprawnienia wyłącznie bundu (np. polityka obronna i zagraniczna, cła itp.); uprawnienia „konkurencyjne”, gdzie landy mogą tworzyć własne prawo, o ile bund go sam nie utworzy (w praktyce bund stworzył bardzo obszerne prawo obejmujące gros życia publicznego); wreszcie uprawnienia „ramowe”, gdzie bund tworzy ramy pozostawiając je do wypełnienia landom.

W odniesieniu do publicznej funkcji planowania przestrzennego, wymienionej w konstytucji *expressis verbis*, bund tworzy właśnie takie, tzw. warunki ramowe, sam jednak nie planuje. Dlatego też nie istnieje kompleksowy plan zagospodarowania kraju. Bund oddziałuje na planowanie przestrzenne prowadzone w państwie w następujący sposób. Po pierwsze, bund stworzył generalne ramy poprzez uchwalenie trzech głównych ustaw: o porządku przestrzennym, o planowaniu gminnym i o ochronie środowiska i krajobrazu⁴. Podlegają one nowelizacji w przypadku pojawienia się nowych problemów. Obowiązują one jednolicie na terenie całych Niemiec – wszystkie landy i samorządy muszą się do nich stosować. Plany sporządzone niezgodnie z tym ustawodawstwem nie mają mocy prawnej. Po drugie, bund prowadzi stały monitoring rozwoju zagospodarowania przestrzennego. Po trzecie, bund formułuje polityki odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego *sensu largo* i ocenia czy strategiczne ich kierunki są właściwe; polityki te nawiązują do ustaleń podejmowanych w ramach Unii Europejskiej, w którym to procesie Niemcy odgrywają zasadniczą rolę. Po czwarte, bund opracowuje programy rozwoju przestrzennego, mające z reguły formę dotacji finansowych dla landów lub gmin. Po piąte, ministerstwa bundu opracowują różne plany (*Fachplanungen*) i programy rozwoju w dziedzinach leżących w ich kompetencji – muszą one być zgodne z celami materialnymi gospodarki przestrzennej oraz z planami zagospodarowania przestrzennego. Służy temu tzw. klauzula przestrzenna (art. 12 ROG), która umożliwia rządowi landów wstrzymanie przygotowywanych przez wszelkie instytucje publiczne planów sprzecznych lub wypaczających merytoryczne cele zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób planowanie przestrzenne funkcjonuje jako narzędzie koordynacji planów resortowych.

Konstytucja gwarantuje prawo własności prywatnej jako podstawę funkcjonowania państwa o gospodarce rynkowej (kapitalistycznego), jakim są Niemcy. Jednakże stosowanie tego prawa jest ograniczone przez dobro wspólne i taka jego interpretacja jest podstawą prowadzonej przez władze publiczne gospodarki przestrzennej. Artykuł 14 Konstytucji gwarantuje prawo prywatnej własności i dziedziczenia, jednocześnie stanowi jednak, że prawo to nie ma charakteru absolutnego i ulega ograniczeniu przez tzw. powinność społeczną (*soziale Verpflichtung*). Oznacza to, że nie może ono naruszać dobra wspólnego.

Pojęcie dobra wspólnego występuje w konstytucji wielokrotnie i w różnych kontekstach; stanowi ono generalną legitymizację ingerencji władz publicznych w różne sfery działań

⁴ Są to odpowiednio w oryginalnym brzmieniu: Raumordnungsgesetz (ROG), Bundesbaugesetz (BauGB) i Bundes Naturschutzgesetz (BNatSchG).

prywatnych. Ta generalna zasada poszanowania (w praktyce – prymatu) dobra wspólnego jest w odniesieniu do gospodarki przestrzennej skonkretyzowana w ustawach dotyczących planowania zagospodarowania przestrzennego, które określają konkretnie i enumeratywnie, co rozumie się pod pojęciem dobra wspólnego. W efekcie, z faktu posiadania nieruchomości nie płyną dla ich właścicieli żadne uprawnienia zmiany jej użytkowania, czyli decydowania co, gdzie, kiedy, w jakiej formie może być budowane lub zmieniane. Te decyzje przestrzenne leżą w wyłącznej kompetencji rady gminy, egzekwowanej w ramach jej władztwa planistycznego. Tak więc, w państwie o gospodarce rynkowej, dobro wspólne ogranicza prawo własności, tworząc najbardziej ogólną, wyjściową przesłankę do prowadzenia publicznej gospodarki przestrzennej.

Uzasadnieniem tego ograniczenia wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości jest historyczne doświadczenie Niemiec, z którego wynikły trzy główne wnioski. Pierwszym z nich jest stwierdzenie, że wolny rynek prowadzi do chaosu przestrzennego, co jest sprzeczne z dobrem społeczeństwa jako całości; temu chaosowi Niemcy zaczęli przeciwstawiać się już w momencie powstania II Rzeszy (1871). Drugim wnioskiem jest fakt, że wolny rynek jest ślepy na zagadnienia społeczne i prowadzi nawet w silnej gospodarce do marginalizacji znacznych grup ludności, co zagraża pokojowi społecznemu, którego utrzymanie jest jednym z naczelnych celów państwa i samorządów lokalnych. Wreszcie trzecim wnioskiem jest obserwacja, że raz popełnione błędy w rozwoju przestrzennym są w ogóle nienaprawialne albo też wymagają tak wielkich kosztów (i woli politycznej), że nawet bogate państwa mogą sobie pozwolić na ich naprawianie tylko w wyjątkowych przypadkach.

3.5. PLANOWANIE PRZESTRZENNE – ZAKRES POJĘCIA

Wbrew panującym w Polsce przekonaniom, Niemcy są – podobnie jak i inne państwa kapitalistyczne Europy Zachodniej – państwem planowania. Dotyczy to zarówno sektora publicznego, którego główną funkcją jest właśnie planowanie w różnych dziedzinach, jak i sektora prywatnego; w tym ostatnim, utrzymanie się na rynku bez planowania jest nie do pomyślenia. Nosi ono różne nazwy, a najbardziej znaną jest biznes plan. Podobnie wygląda sytuacja w mekce kapitalizmu wolnorynkowego – USA, gdzie zawsze istniał interwencjonizm publiczny, także w dziedzinie planowania zagospodarowania. Obecny kryzys finansowo-gospodarczy, doprowadzając do zakwestionowania idei neoliberalizmu, sprawił, że ingerencja władz publicznych w gospodarkę stała się zjawiskiem masowym, decydującym o jej przetrwaniu. W tym kontekście spójrzmy jak jest rozumiane w Niemczech pojęcie planowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne jest rozumiane w Niemczech, podobnie jak w innych państwach „starej” Unii Europejskiej, jako pojęcie nadrzędne, określające planowanie zagospodarowania przestrzeni całego państwa i jego fragmentów, prowadzone przez władze publiczne, mające na celu zachowanie (i pomnożenie) dobra wspólnego. Dotyczy ono wszystkich funkcji bytowych, które mają bezpośrednie odwzorowanie w przestrzeni i ta właśnie cecha odróżnia je od innych rodzajów planowania publicznego. Do wspomnianych funkcji bytowych zalicza się zwłaszcza: mieszkanie, pracę, wypoczynek, przemieszczanie się (transport), kształcenie i komunikowanie się, uczestnictwo w życiu społecznym (kultura), zaopatrzenie w wodę i ener-

gię, odprowadzanie ścieków, usuwanie i utylizację odpadów itp. Jednocześnie, przedmiotem planowania przestrzennego jest zabezpieczenie podstaw przyrodniczych życia człowieka, wychodząc z podstawowej przesłanki trwałego (zrównoważonego) rozwoju. Realizacja tych funkcji wymaga przeznaczania pod nie odpowiednich terenów i/lub wznoszenia odpowiednich obiektów. Odbywa się to w procesie świadomego sterowania uporządkowanym rozwojem zagospodarowania przestrzennego (ład przestrzenny) obszaru objętego planem. Następuje to zgodnie z celami materialnymi tego planowania, ustalonymi przez państwo i Unię Europejską, przy zachowaniu przewidzianych prawem procedur.

Planowanie przestrzenne jest atrybutem władz publicznych, ponieważ z założenia tylko one reprezentują dobro wspólne. W procesie planowania zagospodarowania władze publiczne odpowiedzialne za rozwój przestrzenny godzą sprzeczności powstające zarówno między różnymi funkcjami tego planowania występującymi w przestrzeni, jak i sprzeczności występujące między właścicielami nieruchomości i władzą publiczną, między samymi właścicielami, jak i między władzami publicznymi o różnych kompetencjach.

Planowanie przestrzenne nie jest planowaniem sektorowym, lecz tzw. przekrojowym. Jest ono główną płaszczyzną, na której następuje konfrontacja resortowych (sektorowych) planów i zamierzeń mających odwzorowanie w przestrzeni z koncepcją uporządkowanego rozwoju państwa i jego części. Efektem jest koordynacja tych zamierzeń przy użyciu kryteriów ponadresortowych (w skali kraju, landów, gmin). Może tu także występować koordynacja ze średniookresowymi możliwościami władz publicznych landów czy gmin.

Planowanie przestrzenne jest działalnością interdyscyplinarną (transdyscyplinarną). Integruje ono przesłanki przestrzenne z przesłankami społeczno-ekonomicznymi oraz z przesłankami środowiskowymi *sensu largo*. W procesie tym następuje wielostronne wzajemne oddziaływanie. Brane są przy tym pod uwagę przesłanki demograficzne, gospodarcze, społeczne, techniczne, środowiskowe itp. Przesłanki społeczne i ekonomiczne odgrywają szczególną rolę w programach i projektach rewitalizacyjnych.

Planowanie przestrzenne odbywa się na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa, a także na poziomach specjalnie w tym celu utworzonych w drodze dobrowolnego porozumienia gmin samorządowych lub poprzez decyzje rządowe. Taka współpraca międzygminna ma w Niemczech charakter masowy. Konkretnie decyzje przestrzenne są podejmowane na szczeblu najniższym – gminnym.

Planowanie przestrzenne jest działalnością ciągłą w czasie. Obejmuje ono czynności poznawcze i diagnostyczne, prace prognostyczne, rozpatrywanie wariantów i sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego, tworzenie sprzyjających warunków do realizacji planów i ich aktualizację, monitoring zmian zagospodarowania, efektywności przepisów, stosowanych instrumentów itp. Równolegle tworzy ono podstawy teoretyczne i merytoryczne zasady odzwierciedlające nowe problemy i poglądy na ich rozwiązywanie.

Planowanie przestrzenne jest czynnością aktywną, zwłaszcza na szczeblu gmin. Nie polega ono na sporządzaniu planów i tworzeniu regulacji, a następnie na biernym oczekiwaniu na pojawienie się inwestorów, lecz na aktywnych działaniach gminy zmierzających do realizacji planów zagospodarowania. Celowi temu służy obszerne instrumentarium zarówno ustawowe, jak i poza ustawowe. Służą temu plany zagospodarowania przestrzennego (*Bauleitungspläne*): plan użytkowania terenów (*Flächennutzungsplan* – FNP) całej gminy, jej znacznych części,

a także związków gmin oraz plan zabudowy (*Bebaungsplan* – B-Plan) (więcej o planowaniu w gminie w rozdz. 3.8).

3.6. PODSTAWY PRAWNE

Prekursorami niemieckiego prawa planowania przestrzennego w dzisiejszym sensie tego słowa były po II wojnie światowej ustawy o odbudowie/planowaniu uchwalane przez poszczególne landy. Na ich podstawie podjęto w Niemczech wielkie publiczne programy odbudowy, w ramach których zaplanowano i zrealizowano w uporządkowany sposób kilkanaście milionów mieszkań, w znacznej części socjalnych, oraz kilka nowych miast związanych z wielkimi zakładami przemysłowymi, podjęto realizację układów infrastruktury transportowej i technicznej, często regionalnej, oraz odbudowano śródmieścia miast niemieckich zniszczone przez dywanowe naloty alianckie lub walki uliczne (np. Berlin) w ostatniej fazie II wojny światowej.

Wspomniane ustawy landów i nagromadzone doświadczenia stały się punktem wyjścia do sformułowania ogólnokrajowej ustawy bundu w sprawie budownictwa (*Baugesetzbuch* – BauGB, 1960), w której tytule użyto tradycyjnej nazwy, mimo że w rzeczywistości nie dotyczyła ona w ogóle budownictwa, lecz planowania zagospodarowania przestrzennego na różnych jego poziomach. Ustawa wychodziła z podstawowego założenia, że planowanie jest dziedziną publiczną, ma charakter ciągły, dotyczy dłuższych okresów i tworzy podstawy do podejmowania konkretnych, skoordynowanych inwestycji w różnych dziedzinach. W następnych latach, w miarę pojawiania się nowych problemów rozwoju, a także w wyniku wprowadzania w życie dyrektyw Unii Europejskiej i jej zaleceń, ustawa była wielokrotnie nowelizowana.

Najbardziej generalne zasady, według których funkcjonuje gospodarka przestrzenna w Niemczech zawiera **ustawa o porządku przestrzennym** (*Raumordnungsgesetz* – ROG, 1997). Jej naczelnym celem jest dążenie władz publicznych do stworzenia podobnych warunków życia we wszystkich częściach Niemiec. Ustawa składa się z trzech części, zawierających następujące najważniejsze postanowienia.

Część pierwsza obejmuje przepisy ogólne i przede wszystkim nakłada obowiązek rozwijania i porządkowania obszaru całych Niemiec i ich części składowych przez sporządzanie reasumujących, nadrzędnych (*zusammenfassende und übergeordnete*) planów zagospodarowania przestrzennego oraz przez uzgadnianie zamierzeń planistycznych i realizacyjnych mających odzworowanie przestrzenne. W działaniach tych należy kierować się zasadą trwałego rozwoju przestrzeni oraz uzgadnianiem wymogów gospodarczych i społecznych z funkcjami ekologicznymi według ośmiu wiodących zasad (*Leitvorstellungen*). Wymienia się też 15 wyraźnie określonych celów materialnych (zasad) planowania zagospodarowania przestrzennego.

Część druga dotyczy planowania przestrzennego w landach i upoważnia landy do tworzenia jego podstaw prawnych. W ustawie określa się merytoryczne zasady sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego landów, zwracając uwagę, że muszą one nawiązywać do celów i zasad ogólnokrajowych. Umożliwia się sporządzanie planów regionalnych przez utworzone w tym celu związki gmin. W ustawie przewidziano możliwość wstrzymania (czasowo lub ostatecznie) działań planistycznych wykonywanych przez różne podmioty, jeśli

działania te nie są zgodne z postanowieniami planów zagospodarowania przestrzennego. W tej części wskazuje się również procedury ustanawiania planów konkretnych inwestycji.

W części trzeciej mówi się o narzędziach zapewnienia porządku przestrzennego na szczeblu krajowym – bundu. Kładzie się nacisk na zapewnienie wymiany informacji i korzystanie z doradztwa fachowego. Ustawa powołuje radę ds. przestrzennych, a także definiuje jej skład, w którym obok samorządowców, zasiadają eksperci wymienionych z nazwy specjalności. Istotne znaczenie ma obowiązek sporządzania dorocznych raportów dla Bundestagu (izba niższa parlamentu krajowego), które muszą zawierać m.in. ocenę zmian stanu zagospodarowania i tendencji rozwoju, skutki prowadzonej polityki, przyszłe zamierzenia, oddziaływanie polityk unijnych na rozwój przestrzenny Niemiec.

Na podstawie ustawy ROG każdy z szesnastu landów niemieckich wydał w różnym czasie szereg własnych przepisów. Były to: ustawy dotyczące planowania landów (Landesplanungsgesetz – LplG) i regionów (związków gmin), zarządzenia wykonawcze oraz przepisy prawa budowlanego (Landesbauordnung), które są domeną poszczególnych landów, ale w praktyce różnią się między sobą tylko w szczegółach.

Sprawy planowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie gmin (także ich związków) są regulowane przez **Kodeks planowania gminnego** (Baugesetzbuch – BauGB), który stanowi nie tylko ramy, ale niektóre szczegóły tej konstytucyjnie umocowanej działalności publicznej. W tytule przepisów, dla zachowania tradycji, użyto pojęcia „Bau” (budownictwo), mimo że przedmiot Kodeksu z budownictwem nie ma bezpośrednio nic wspólnego. Kodeks niemiecki zawiera cele materialne sporządzanych planów i kładzie zasadniczy nacisk na instrumenty ich realizacji. Ten punkt ciężkości odróżnia go zasadniczo od polskich ustaw planowania i zagospodarowania przestrzennego, których przedmiotem są niemal wyłącznie procedury planistyczne. Kodeks jest bardzo obszernym dokumentem (liczy 249 paragrafów), co wynika z jego daleko posuniętej szczegółowości. Od strony formalnej zaleta dokumentu polega na tym, że wszystkie paragrafy zostały zatytułowane, co dyscyplinuje strukturę dokumentu i ułatwia posługiwanie się nim. Kodeks i związane z nim zarządzenia były wielokrotnie nowelizowane. Obecnie⁵ składa się z czterech rozdziałów podzielonych na kilka części każdy. Już sama tytułatura pozwala zorientować się w zakresie poruszanych zagadnień i regulowanych spraw i dlatego warto się z nią zapoznać. Rozdział pierwszy zawiera ogólne przepisy urbanistyczne i składa się z siedmiu części zatytułowanych kolejno: planowanie kierunkowe zabudowy (*Bauleitplanung*), zapewnienie realizacji planowania zabudowy, regulacje dotyczące zabudowy i innych form użytkowania; odszkodowania, porządkowanie nieruchomości gruntowych, wywłaszczenia, uzbrojenie, zasady ochrony przyrody. Rozdział drugi – szczegółowe przepisy urbanistyczne – obejmuje dziewięć części. Pierwsza z nich zajmuje się rewitalizacją urbanistyczną i w trzydziestu paragrafach opisuje przedsięwzięcie rewitalizacyjne od uwarunkowań po jego końcowe rozliczenie. Następne części tego rozdziału są mniej rozbudowane, zawierają po kilka paragrafów i dotyczą: urbanistycznych działań rozwojowych, przebudowy miast, realizacji projektów socjalnych, prywatnych inicjatyw w odniesieniu do prawa i planów urbanistycznych, zakazów zmiany użytkowania i nakazów urbanistycznych, planów społecznych i rekompensat, czynszów i dzierżawy, działań urbani-

⁵ Ostatnia nowelizacja BauGB została ogłoszona 23.09.2004 roku, pomijając tegoroczną nowelizację art. 1.

stycznych wpływających na strukturę agrarną. W trzecim rozdziale zawarto pozostałe przepisy zgrupowane w trzech częściach i dotyczące zagadnień wyceny i obrotu nieruchomościami oraz kompetencji organów i zakresu procedur administracyjnych. Odrębnie potraktowano kwestie związane z naruszeniem ustaleń planu i środki służące zabezpieczeniu jego ważności. Ostatnia część tego rozdziału dotyczy postępowania przed izbami ds. terenów budowlanych i rozstrzygania spraw na drodze sądowej. Czwarty rozdział to przepisy przejściowe i postanowienia końcowe. Warto zauważyć, że kilka zamykających paragrafów dotyczy regulacji odnoszących się do wybranych landów (Brema, Hamburg, Berlin), obszarów powodziowych i dotyczących realizacji programów oszczędzania energii oraz wykorzystania energii wiatrowej.

Kodeks odzwierciedla także poglądy panujące w Unii Europejskiej od lat 90. XX wieku, które w sensie filozoficznym przyjmują, że planowanie przestrzenne jest elementem planowania i rozwoju środowiska *sensu largo*. Ten punkt widzenia był stopniowo wprowadzany do unijnych regulacji i zaleceń, głównie pod wpływem Szwecji i Niemiec. Podejście to pojawia się już w pierwszym paragrafie Kodeksu, gdzie wymieniono elementy z zakresu ochrony środowiska i krajobrazu, które muszą zostać uwzględnione w planach gminnych, a także wymóg sporządzania raportu dotyczącego środowiska (*Umweltbericht*)⁶.

Wspomniana wcześniej **ustawa o ochronie środowiska** (BNatSchG)⁷, chociaż jest podstawą do działania odrębnego resortu bundu – Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Jądrowego – jej postanowienia są uważane za integralną podstawę sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Przepisy tej ustawy obejmują, poza sferą różnych form ochrony gatunkowej i obszarowej, programowanie i planowanie krajobrazu w obrębie landów lub ich części i przewidują ściśle ich powiązanie z postanowieniami ustawy ROG.

Do Kodeksu planowania gminnego wydano trzy istotne rozporządzenia, które precyzują kwestie dotyczące zabudowy, sposobu sporządzania planów i wyceny nieruchomości gruntowych.

Pierwsze z nich dotyczy **budowlanego użytkowania działek** (Baunutzungsverordnung – BauNVO z 1993 roku), a zawarte w nim przepisy obowiązują jednolicie na obszarze całego państwa (mimo jego federalnego charakteru) i odnoszą się do planów użytkowania terenów i planów zabudowy (także do różnych planów nieformalnych). Najważniejszą funkcją tego rozporządzenia jest określenie wskaźników dla różnych form zagospodarowania – co w polskiej nomenklaturze nazywane bywa „standardami (normami) urbanistycznymi”. Bardziej szczegółowo zostanie to omówione w punkcie 3.12 tego rozdziału.

Następne rozporządzenie dotyczy **sposobu opracowania projektu planu i jego prezentacji** (Planzeichenverordnung – PlanzV – 1990) i zawiera wymagania dotyczące materiałów wyjściowych oraz obowiązujące legendy dla rysunków planu.

Nieco inny charakter i bardzo duże znaczenie ma rozporządzenie w sprawie **zasad ustalania rynkowej wartości nieruchomości gruntowych** (Wertermittlungsverordnung – WertV – 1988). Znaczenie tych przepisów wynika m.in. z tego, że około trzech czwartych mieszkańców Niemiec jest właścicielami nieruchomości. Ponieważ wszystkie niemal zamierzenia inwestycyjne wiążą się z obrotem i przekształcaniem nieruchomości, ustawodawca położył nacisk

⁶ Polskim odpowiednikiem takiego raportu jest prognoza oddziaływania na środowisko.

⁷ Ostatnia nowelizacja ustawy z 1976 roku miała miejsce 29 lipca 2009 roku.

na transparentność zasad i procedur oraz ich jednoznaczne unormowanie. Niemal wszystkie paragrafy są wyposażone w standardowe formularze. Daje to pełną porównywalność danych niezbędnych do czynności proceduralnych: zbycia, podziału, scalenia itp. czynności służących do obiektywnego ustalenia wartości działki. W przeciwieństwie do systemu polskiego ma to nie tylko znaczenie transakcyjne, ale bezpośredni związek z ustalaniem wymiaru podatku. Rozporządzenie traktuje osobno działki nie zabudowane i zabudowane (nie obejmuje natomiast użytków rolnych i leśnych); nieruchomości gruntowe nadające się do zabudowy dzieli na kilka grup w zależności od tego, na ile ta zabudowa jest możliwa, uwzględnia stan zanieczyszczenia gruntu, wskazuje czynniki wpływające na jego wartość, ustala okresy amortyzacji obiektów w zależności od ich stanu i rodzaju oraz zasady jej obliczania, a nawet odpowiednie tabele ułatwiające praktyczne ich obliczanie.

3.7. STRUKTURA INSTYTUCJONALNA

Po II wojnie światowej utworzono we wszystkich państwach europejskich, zarówno kapitalistycznych jak i socjalistycznych, publiczne struktury instytucjonalne, których zadaniem była planowa odbudowa zniszczonych miast oraz sterowanie rozwojem przestrzennym powojennej urbanizacji. W Niemczech było to na szczeblu federalnym Ministerstwo Porządku Przestrzennego, Budownictwa i Rozwoju Miast. Jego zakres kompetencji (i nazwa) zmieniał się w miarę powstawania nowych problemów zagospodarowania przestrzennego i ustalania priorytetów politycznych w tej dziedzinie. Obecnie jest to Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS). W zakres jego kompetencji wchodzi także publiczna polityka mieszkaniowa – ta polityka była zresztą zawsze związana z planowaniem zagospodarowania przestrzennego.

Ministerstwu jest podporządkowane kilkanaście urzędów centralnych. W zakresie gospodarki przestrzennej jest to Urząd Federalny do spraw Budownictwa i Porządku Przestrzennego (Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung – BBR). Dzieli się on na dwie części: Federalny Instytut Badawczy (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- Und Raumforschung – BBSR) i urząd, którego zadaniem jest realizacja inwestycji budowlanych w imieniu bundu. Do zadań Instytutu należy prowadzenie prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie planowania zagospodarowania kraju i regionów, rozwoju urbanistycznego oraz zagadnień mieszkalnictwa, nieruchomości i budownictwa; monitoruje także procesy zagospodarowania przestrzennego kraju. Jego działania dotyczą obszaru Niemiec, ale zajmuje się również tą problematyką w kontekście europejskim. Jest bezpośrednim zapleczem naukowym resortu i świadczy dla niego funkcje doradcze. Zadaniem BBR jest m.in. opracowywanie okresowego raportu o stanie zagospodarowania RFN (*Raumordnungsbericht*).⁸

Przy ministrze działa Rada ds. Porządku Przestrzennego (Beirat für Raumordnung), składająca się z fachowców i przedstawicieli organizacji jednostek samorządu terytorialnego (*Spitzenverbände*). Z ministerstwem związany jest także stały organ polityczny noszący nazwę Konferencja Ministrów ds. Porządku Przestrzennego (Ministerkonferenz für Raumordnung –

⁸ Por. Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne*, Ernst & Young, Warszawa 2007.

MKRO). W jego skład wchodzi 16 ministerstw odpowiedzialnych za planowanie zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym zadaniem tego gremium jest wzajemne informowanie się oraz uzgadnianie podstawowych decyzji w zakresie zagospodarowania przestrzennego, opracowywanie koncepcji długofalowego rozwoju tego zagospodarowania w Niemczech, na obszarach przygranicznych i w Unii Europejskiej. MKRO formułuje stanowiska polityczne, rozstrzyga sprawy sporne oraz wypracowuje zalecenia. Dotyczą one np. takich spraw jak federalna polityka oszczędzania terenów, planowanie regionalne a zmiany klimatu, procesy demograficzne a infrastruktura społeczna, wpływ rozmieszczenia lotnisk w Niemczech na decyzje przestrzenne itp.

Poszczególne landy sporządzają plany i programy rozwoju, zapewniają w nich realizację materialnych celów zawartych w ustawie federalnej ROG oraz dodatkowych celów, które mogą wynikać ze specyfiki danego landu. Nadrzędnym organem odpowiedzialnym za sprawy porządku przestrzennego w landach bywają zwykle ministerstwa spraw wewnętrznych.

Na szczeblu poszczególnych miast (gmin) sprawy zagospodarowania przestrzennego są podporządkowane jednemu z burmistrzów⁹. Podlega jemu część zarządu miasta (gminy) zajmująca się sprawami rozwoju miasta w jego szerokim znaczeniu. Przyporządkowania bywają różne, ale zwykle obejmują co najmniej urząd planowania, porządku gruntowego, tj. parcelacji, geodezji, mieszkaniowy, modernizacji miasta, czasem także budownictwa naziemnego, podziemnego (dotyczy infrastruktury technicznej) oraz terenów zielonych. Urzędy planowania mają w Niemczech charakter wielodyscyplinarny i w jego skład wchodzi zwykle następujący specjaliści: planiści przestrzenni, prawnicy, geodeci, komunikanci, specjaliści od problematyki środowiska, zabytków oraz krajobrazu miasta (w tym reklamy!). W administracji niemieckiej nie ma wydziałów architektury ani stanowisk architekta miasta, a stanowisko architekta na wyższych szczeblach zarządzania jest trudne do wyobrażenia. Wynika to z poglądu, że sprawy architektury nie poddają się z reguły normowaniu, czego wyrazem jest brak przepisów w tej dziedzinie, które mogłyby być podstawą działań administracji.

3.8. WŁADZTWO PLANISTYCZNE GMIN

Gospodarka przestrzenna w Niemczech opiera się na kilku podstawowych zasadach obowiązujących jednolicie na obszarze całego państwa. Wynikają one z opisanych wyżej źródeł konstytucyjnych oraz norm prawnych i porządku administracji państwowej i samorządowej omówionych w poprzednich rozdziałach.

Jednym z najważniejszych, o czym już wspomniano wcześniej, jest oddzielenie prawa własności nieruchomości gruntowej od prawa jej zabudowy lub zmiany użytkowania. Ma to miejsce mimo faktu, że Niemcy są państwem kapitalistycznym o gospodarce rynkowej opartej na własności prywatnej. Własność ta nie ma jednak charakteru absolutnego. Z mocy prawa

⁹ W dużych miastach niemieckich władzę sprawuje nadburmistrz (*Oberbürgermeister*), a jego zastępcami są burmistrzowie, którzy tytułują się np. *Sozialbürgermeister*, *Baubürgermeister* itp. Brzmienie tych tytułów wynika z tradycji, a nie faktycznych kompetencji. *Baubürgermeister* nie zajmuje się budownictwem, jak by wskazywał tytuł, bo sprawy budowlane nie leżą w kompetencjach samorządów, ale państwa (przyp. red.).

właściciel gruntu w Niemczech nie może zabiegać o jego zabudowę lub zmianę użytkowania z tytułu własnego interesu. Jest to zasadnicze ustalenie, którego ogólnym źródłem jest konstytucja. Bez takiego ustawowego rozdzielenia praw nie jest możliwy uporządkowany rozwój przestrzenny gmin, a samo działanie nazywane planowaniem przestrzennym staje się biurokratyczną procedurą akceptowania chaosu przestrzennego. Ta zasada rozdziału jest stosowana w Niemczech od ponad stu lat. Jest ona tak silnie umocowana w świadomości społeczeństwa, że wystąpienia sprzeczne z nią należą do rzadkości, mimo że w Niemczech dwadzieścia dziewięć milionów obywateli jest właścicielami jakichś nieruchomości.

Z mocy prawa, organem władnym do stanowienia co, gdzie, kiedy i jak będzie budowane lub zmieniane jest rada gminy; na tym polega jej władztwo planistyczne. Legitymacją tego działania gminy jest zabezpieczenie dobra wspólnego. Władztwo planistyczne gminy oznacza, że inicjatywa uruchamiania terenów pod zabudowę (szerzej – urbanizację) i związane z tym decyzje przestrzenne należą, zarówno ustawowo jak i w praktyce, do rad gmin. One stanowią, jakie tereny mają być uruchomione pod urbanizację, pod jaką zabudowę lub inne użytkowanie, kiedy ma to nastąpić, pod jakimi warunkami i jakie przybrać formy. Gminy zapewniają uzbrojenie wyznaczonych pod urbanizację terenów, przeprowadzają (lub sterują i nadzorują) scalenie gruntów i ich parcelację zgodną z odpowiednim planem zabudowy, oferując w ten sposób możliwość uporządkowanego i zgodnego z celami zagospodarowania przestrzennego inwestowania przez prywatnych (lub publicznych) inwestorów.

Rozwój przestrzenny gmin jest sterowany przez władze publiczne poprzez sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego. Prawo nie przewiduje innych form uruchamiania terenów pod urbanizację i ich przekształceń, np. przez zawieranie umów, decyzje administracyjne bez podstawy prawnej w formie obowiązujących planów zabudowy itp. Plany zagospodarowania przestrzennego tworzą hierarchiczny system, w którym plany niższego rzędu muszą być zgodne z ustaleniami planów wyższego rzędu. System ten obejmuje plany landów (16), plany regionów (120) oraz plany kierunkowe – ukierunkowujące zbudowę (*Bauleitplan*), sporządzane wszędzie tam, gdzie wymaga tego rozwój przestrzenny gminy. Te ostatnie dzielą się na plany użytkowania terenów (*Flächennutzungsplan* – FNP) oraz plany zabudowy (*Bebauungsplan* – B-Plan).

Plan użytkowania terenu (FNP) obowiązuje władze gmin i wszystkie władze publiczne. Nie ma on żadnych bezpośrednich skutków dla osób trzecich; nie wywołuje on żadnych roszczeń, w szczególności finansowych, które mogłyby powstać w przypadku zmniejszenia się lub wzrostu wartości terenów. FNP nie jest z założenia „wizją przestrzenną” (mimo że stanowi ona także element planowania), lecz odzwierciedleniem prognozy – scenariusza działania sił gospodarczych i społecznych skoordynowanych z wymogami środowiska. FNP bierze pod uwagę tylko te zjawiska demograficzne, gospodarcze, społeczne, przyrodnicze, kulturowe, techniczne itp., które mają odzworowanie w przestrzeni. Obowiązują one bezpośrednio wszystkie organizacje publiczne, a pośrednio także sektor prywatny. Stanowią odzwierciedlenie koncepcji rozwoju gminy, przy czym poszczególne jej elementy mogą odnosić się do bardzo różnych okresów czasu (10–30 lat). Wynika to z zasady, że FNP ma stworzyć skoordynowany funkcjonalnie i przestrzennie obraz zagospodarowania gminy.

FNP jest podstawą do ustalania, jakie tereny i kiedy gmina uruchamia pod urbanizację oraz służy jako podstawa do planów infrastruktury gminnej, ochrony środowiska itp. Nato-

miast plan zabudowy (B-Plan) – po jego zatwierdzeniu w formie prawa miejscowego – ma charakter powszechnie obowiązujący i wywołuje skutki wobec osób trzecich. Kto i w jakiej części jest beneficjentem wzrostu wartości gruntów na terenie objętym planem (z reguły wielokrotnego) jest przedmiotem decyzji politycznych, które bywają różne.

Zatwierdzenie planu zabudowy pociąga za sobą konieczność dokonania scaleń i powtórzonego podziału zgodnie z jego ustaleniami. Czynność tę wykonuje z zasady gmina. W procesie tym gmina przejmuje nieodpłatnie na własność do 25% całego obszaru objętego planem zabudowy. Przejęte tereny są przeznaczone na utworzenie systemu ulic i parkingów (w ten sposób gmina nie musi wykupywać terenów na ten cel), publicznych terenów zielonych, urządzeń usługowych, a także na działki zamienne w dyspozycji gminy. Parcelacje budowlane poza obszarami planów zabudowy są prawnie niedopuszczalne. Gmina przeprowadza także porządkowanie terenów rolnych na podstawie odrębnych planów (*Flurneuordnung* lub *ländliche/landwirtschaftliche Neuordnung*).

Zabudowa jest dopuszczalna z mocy prawa tylko na terenie uzbrojonym. Wznoszenie budynków bez uzbrojenia jest ustawowo zabronione. Oznacza to, że gmina przed przystąpieniem do sporządzenia planu zabudowy musi posiadać środki finansowe (i sprawność organizacyjną) na uzbrojenie terenu objętego planem zabudowy lub też zapewnić w innej drodze (np. umowy publiczno-prywatnej, obwarowanej szczegółowymi postanowieniami gminy i przez nią kontrolowanymi), że uzbrojenie takie powstanie najpóźniej w chwili oddania pierwszego budynku do użytku. Zasada ta wprowadza dyscyplinę do działań i decyzji rady gminy. Jest to podstawowy mechanizm zmuszający gminę do dbania o zachowanie porządku rozwoju przestrzennego, przeciwdziałający rozpraszaniu zabudowy i powstawaniu substandardów cywilizacyjnych (zabudowa bez uzbrojenia).

Uzbrojenie terenu na obszarze planu zabudowy jest współfinansowane przez właścicieli działek (poprzez opłaty adjacencje). Może ono wynosić do 90% rzeczywistego kosztu przeprowadzenia robót. Reszta finansowana jest przez gminę, podobnie jak i koszty gminnych układów transportu i infrastruktury technicznej.

Z pomocą przedstawionych wyżej skrótowo zasad gmina oddziałuje na planową, uporządkowaną zabudowę, zapewnia ład przestrzenny oraz ochronę terenów otwartych i krajobrazu, a także tworzy rynek terenów budowlanych i wpływa na kształtowanie się cen nieruchomości.

3.9. CELE MATERIALNE PLANOWANIA

Podstawowym zadaniem publicznego systemu planowania i realizacji zagospodarowania przestrzennego w Niemczech jest osiągnięcie celów materialnych (zwanymi w prawie zasadami – *die Grundsätze*). Wśród nich można wyróżnić dwa rodzaje:

- cele generalne odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego całego państwa;
- cele odnoszące się do planowania i realizacji zagospodarowania na szczeblu gmin.

Te pierwsze cele/zasady zostały sformułowane w ustawie o porządku przestrzennym (ROG). Stanowią one niemal jedną czwartą objętości tekstu całej ustawy i zawarte są już w jej drugim paragrafie. Najbardziej generalnym celem jest trwały rozwój zagospodarowania

przestrzennego, z którym łączy się szereg celów/zasad bardziej szczegółowych. Wśród nich można wymienić:

- dążenie do stworzenia zrównoważonej struktury osadnictwa i terenów otwartych na obszarze całych Niemiec;
- utrzymanie zdecentralizowanej struktury osadnictwa z jej efektywnymi ośrodkami i regionami miejskimi;
- utrzymanie i rozwijanie wieloprzestrzennej struktury terenów otwartych;
- zapewnienie infrastruktury odpowiadającej układowi osadnictwa i terenów otwartych;
- zapewnienie koncentracji mieszkalnictwa, produkcji i usług na terenach o zagęszczonej urbanizacji;
- rozwój terenów wiejskich jako samodzielnych obszarów życia i gospodarki;
- poprawa struktury obszarów zacofanych i zagrożonych zacofaniem;
- ochrona, konserwacja i rozwój przyrody i krajobrazu (w tym wód i lasów);
- sprzyjanie powstawaniu wyważonej, przestrzennej i konkurencyjnej struktury gospodarki oraz przyczynianie się do powstania dostatecznie dużej i zróżnicowanej podaży miejsc pracy i kształcenia zawodowego młodzieży;
- stworzenie takich przesłanek przestrzennych, które ułatwią zachowanie gospodarki rolnej i leśnej sprzyjających trwałemu rozwojowi;
- zapewnienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności i sensowne funkcjonalnie przyporządkowanie miejsc pracy i zamieszkania;
- zapewnienie dobrej dostępności poszczególnych obszarów w dziedzinie transportu osobowego i towarowego;
- utrzymanie historycznych i kulturowych związków, w szczególności obszarów o walorach krajobrazowych i pomników przyrody;
- kształtowanie odpowiednich warunków dla wypoczynku na terenach o walorach krajobrazowych i przyrodniczych;
- uwzględnienie wymogów obrony cywilnej i wojskowej.

Wymienione wyżej cele zagospodarowania przestrzennego muszą być brane pod uwagę przez władze publiczne w toku sporządzania planów zagospodarowania i ich realizacji. Poszczególne landy mogą ustalać dalsze cele/zasady zagospodarowania przestrzennego pod warunkiem, że nie będą one sprzeczne z tymi przedstawionymi powyżej.

Druga grupa celów/zasad odnosi się do planowania i realizacji planów na poziomie gmin. Są one zawarte w Kodeksie planowania gminnego (BauGB). Nakłada on na wstępie obowiązek dopasowania działań przestrzennych gmin do celów generalnych ustalonych w federalnej ustawie o porządku przestrzennym (ROG). Sformułowane dalej w Kodeksie cele materialne nie mają charakteru preambuły – ich spełnienie stanowi podstawowe kryterium sporządzenia i zatwierdzenia planów. Wyjściowym, ogólnym celem jest zapewnienie trwałego rozwoju urbanistycznego oraz odpowiadające dobru wspólnemu, społecznie sprawiedliwe użytkowanie terenów. Jednocześnie, plany powinny przyczyniać się do tworzenia środowiska godnego człowieka oraz ochrony i rozwoju przyrodniczych podstaw życia.

Wychodząc z tego ogólnego celu w Kodeksie zawarto dziesięć szczegółowych celów/zasad, które w procesie sporządzania planów ukierunkowujących zabudowę i ich realizacji należy w szczególności uwzględniać. Należą tu takie cele, jak:

- tworzenie zdrowych warunków życia i pracy; przeciwdziałanie powstawaniu osiedli o jednostronnej strukturze (gett);
- zabezpieczenie społecznych, kulturalnych, edukacyjnych, sportowych i wypoczynkowych potrzeb ludności, zwłaszcza potrzeb rodzin, ludzi młodych i seniorów oraz osób niepełnosprawnych;
- utrzymanie, odnowa i rozwinięcie istniejących części osiedli oraz kształtowanie ich wyglądu i krajobrazu;
- zachowanie zabytkowych części miejscowości, ulic i placów mających historyczne, urbanistyczne albo estetyczne znaczenie;
- uwzględnienie potrzeb ustalonych przez kościoły i wspólnoty religijne;
- zapewnienie ochrony środowiska i wykorzystania energii odnawialnych, w tym ochrony przyrody, krajobrazu, bilansu przyrodniczego, wód, powietrza i gleb oraz klimatu;
- uwzględnienie potrzeb gospodarki, rolnictwa i leśnictwa, transportu, w tym zbiorowego transportu podmiejskiego, poczty i telefonii, zaopatrzenia w energię i wodę, usuwanie odpadów i oczyszczanie ścieków oraz utrzymanie, popieranie i tworzenie miejsc pracy;
- uwzględnianie potrzeb obrony państwa i obrony cywilnej;
- uwzględnianie innych planów urbanistycznych ustanowionych przez gminę.

Gmina musi także wyważać interesy publiczne i prywatne w procesie planowania. Tak daleko posunięta konkretyzacja celów planowania, definiująca jednocześnie pojęcie dobra wspólnego, umożliwia zachowanie klarowności (transparentności) w procesie wyważania interesów publicznych i prywatnych, i stanowi jednocześnie podstawę do podejmowania decyzji przez rady gmin. Ułatwia także ferowanie wyroków w przypadkach spornych między prywatnymi właścicielami nieruchomości a gminą.

Kodeks kładzie szczególny nacisk na cele/zasady związane ze środowiskiem, poświęcając tej sprawie osobny artykuł. Wyjściowym celem jest oszczędne wykorzystywanie ziemi i ograniczanie stopnia pokrycia jej powierzchnią nieprzepuszczalną. W toku wyważania interesów publicznych i prywatnych obowiązuje uwzględnianie planów krajobrazowych i innych opracowań planistycznych dotyczących środowiska, zwłaszcza ochrony wód, przeciwdziałania emisji zanieczyszczeń, usuwania odpadów. Ważną zasadą jest unikanie ingerencji w przyrodę i krajobraz, a w przypadkach nieuniknionych dokonywanie kompensacji szkód według ustalonych w Kodeksie zasad. Planowane zamierzenia muszą być ocenione pod kątem ich wpływu na ludzi, zwierzęta, roślinność, glebę, a także uwzględniać wymogi ochronne określone przez dyrektywy unijne. Planom zabudowy musi towarzyszyć od samego początku raport środowiskowy, którego treść wskazuje Kodeks a uchwała rada gminy¹⁰.

3.10. SYSTEM PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

System ten jest ustalony przez omawiane już wcześniej dwie podstawowe ustawy: ROG i BBG. Przepisane prawem plany zagospodarowania przestrzennego są sporządzane zarówno w ra-

¹⁰ Jest to dokument zbliżony zakresem ustaleń do polskiej prognozy skutków oddziaływania na środowisko, która jest także w Polsce obligatoryjna i uchwalana wraz z planem miejscowym.

mach jednostek podziału terytorialnego Niemiec, jak i w innych obszarach, wynikających ze stanu – i tendencji – zagospodarowania państwa. Do pierwszej grupy należą plany landów oraz gminne plany użytkowania terenów (FNP), a także plany zabudowy (B-Plan) w tym sensie, że są to także plany sporządzane przez gminę, ale obejmujące małe fragmenty danej gminy. Do drugiej grupy należą plany zagospodarowania sporządzane przez związki gmin w ramach ich współpracy (obligatoryjnej lub dobrowolnej). Należą tu plany regionalne (w Niemczech nie ma takich jednostek podziału administracyjnego) oraz plany zespołów osadniczych o różnych zadaniach i zasięgach przestrzennych.

W niemieckim systemie planowania nie istnieje plan krajowy. Tym niemniej poszczególne resorty federalne opracowują swoje koncepcje rozwoju, które stanowią istotny punkt wyjścia dla planów poszczególnych landów. Koncepcje te noszą wspólne określenie „planów fachowych” (*Fachplanungen*). Nie składają się one na kompleksowy plan całego państwa, ale wchodzi jako ustalenia do planów landów i planów regionalnych. Dotyczą takich zagadnień jak plany dróg publicznych, gospodarki wodnej, energetyki, transportu zbiorowego, komasacji gruntów rolnych itp.

Plan rozwoju landu (*Raumordnungsplan*) obowiązuje po jego zatwierdzeniu cały sektor publiczny, tj. organizacje bundu (ogólnokrajowe), landów (krajów związkowych), wszystkie gminy i powiaty oraz inne organizacje publiczne funkcjonujące na danym obszarze. Wszystkie te jednostki muszą uwzględniać cele/zasady tego planu w toku sporządzania własnych planów zagospodarowania i zamierzeń mających odwzorowanie w przestrzeni. Oznacza to jednocześnie, że plan landu nie ma mocy obowiązującej wobec sektora prywatnego – ustalenia tego planu (także jego zmiany) nie pociągają za sobą żadnych konsekwencji prawnych ani finansowych wobec prywatnych osób fizycznych i prawnych. Plan landu ma formę tekstową ze schematycznymi rysunkami.

Plan regionalny (*Regionalplan*) jest sporządzany w granicach regionu ustalonych w odpowiedniej ustawie landu, a jego podmiotem jest odpowiedni związek regionalny. Plan taki jest ustanawiany jako prawo miejscowe (*Satzung*) przez związek regionalny. Nie ma on żadnych konsekwencji prawnych ani finansowych wobec osób trzecich. Treścią planu jest ustalenie struktury osadnictwa (tj. systemu ośrodków centralnych i punktów ciężkości rozwoju miejsc pracy i usług), struktury terenów otwartych (ich regionalne układy, obszary ochrony zasobów wodnych, surowców itp.) oraz rezerwowania terenów pod trasy i urządzenia infrastruktury niezależnie od prawdopodobnego terminu ich budowy. Dokument planu składa się z ujętych tekstowo zasad rozwoju landu oraz ich konkretyzacji przestrzennej w formie rysunku na podkładzie mapowym.

Zasadniczą rolę w systemie planowania pełnią plany „ukierunkowujące zabudowę” (*Bauleitpläne*), sporządzane przez gminy na podstawie Kodeksu planowania gminnego. Mimo ich ograniczającej nazwy, dotyczą one nie tylko zabudowy, lecz wszystkich elementów zagospodarowania przestrzennego danego obszaru. Ich sporządzanie leży w wyłącznej kompetencji gmin. Prawo przewiduje obowiązek sporządzania takich planów przez gminy „jeżeli tylko i jak dalece jest to niezbędne dla rozwoju i porządku przestrzennego gminy” (art. 1 (3) Kodeksu). Trzeba tu wyjaśnić, że około 9500 gmin niemieckich (tj. około trzy czwarte ogólnej liczby) to gminy małe, poniżej pięciu tysięcy mieszkańców, w których nowa działalność budowlana ma zwykle marginalne znaczenie i odbywa się w ramach istniejących już planów

i zainwestowania, w związku z czym sporządzanie dla nich planów zagospodarowania nie jest z reguły niezbędne.

Jak wspomniano wcześniej (rozdz. 3.8) gmina sporządza plan użytkowania terenu (FNP), określany przez Kodeks jako plan „przygotowawczy do zabudowy” oraz plan zabudowy (B-Plan) określany ustawowo jako „plan obowiązujący”.

FNP jest sporządzany dla obszaru całej gminy lub jej znacznej części i dotyczy wszystkich właścicieli nieruchomości. Musi on być zgodny z celami porządku przestrzennego i ustaleniami planu landu. Plan ten operuje powierzchniami, a nie zarysami budynków czy innych elementów zagospodarowania. Jego treść musi zawierać co najmniej to, co przewiduje Kodeks planowania gminnego. Plan składa się z rysunku w skali 1:10 000 lub 1:5000 na podkładzie mapowym zawierającym podział na działki, obszernego opisu i krótkiego tekstu zatwierdzającego. Plan taki obejmuje często ustalenia dotyczące estetyki miasta, zwłaszcza reklam.

Sporządzenie B-Planu nie uważane jest za działalność techniczną, lecz za działalność precyzującą prawo własności. Plan zabudowy może dotyczyć tylko obszarów wyznaczonych w planie użytkowania terenu (FNP) pod urbanizację lub do przebudowy (rewitalizacji). Jest on ukonkretnieniem danego fragmentu planu użytkowania terenu. Plany zabudowy mogą dotyczyć także zamierzeń niebudowlanych, np. zagospodarowania terenów otwartych, brzegów rzek itp. Plan zabudowy operuje liniami rozgraniczającymi, liniami zabudowy, zarysami budynków (rzutami) i położeniem innych elementów zagospodarowania. Treść planu zabudowy jest sprecyzowana, czyli obejmuje co najmniej to, czego wymaga Kodeks. Plan zabudowy jest zatwierdzany przez radę gminy jako prawo miejscowe (*Satzung*) i obowiązuje w stosunku do wszystkich osób trzecich, zarówno publicznych, jak i (zwłaszcza) prywatnych. Plan taki jest zaskarżalny. Dlatego musi być sporządzany ze szczególną starannością, gdyż wszystkie uchybienia proceduralne lub zmiany planu mają dla gminy skutki finansowe. Plan jest przedkładany przez gminę organowi nadzorującemu, który sprawdza go, ale wyłącznie z formalnego punktu widzenia, tj. zachowania przepisów i procedur. Plan zabudowy jest sporządzany w skali mapy 1:1000 lub 1:500. Ma on formę rysunku z wpisanymi ustaleniami tekstowymi i krótkim uzasadnieniem. Jego ustalenia są bardzo szczegółowe, porównywalne w polskiej praktyce z planami realizacyjnymi. Mogą one ustalać nawet kolor kwiatów na balkonach. Zatwierdzając plan zabudowy gmina bierze odpowiedzialność wobec inwestorów, że działki nadają się do zabudowy (np. nie są narażone na osuwiska, zalanie, występowanie substancji szkodliwych dla zdrowia itp.).

Koordinacja rozwoju przestrzennego osadnictwa wymaga sporządzenia planów obejmujących obszar więcej niż jednej gminy czy powiatu. Dotyczy to zwłaszcza obszarów, na których występują silne związki funkcjonalno-przestrzenne, obszarów, na których jest zamierzona realizacja strukturalnych inwestycji oddziałujących na zespół gmin, niektórych obszarów transgranicznych (euroregionów) itp. Związki takie są tworzone w Niemczech bądź dobrowolnie w drodze porozumienia gmin, bądź też wprowadzane przymusowo decyzjami rządów. Są to np. Związek Komunalny Okręgu Ruhry (1979), Związek Komunalny Wielkiego Hanoweru (1963), Związek Planowania Frankfurtu Rhein-Main (1985), Związek Regionalny Stuttgartu (1994).

Praktyka niemieckiego planowania zagospodarowania przestrzennego ma jeszcze dwie ważne cechy. Pierwszą z nich jest posługiwanie się pozaustawowymi, nieformalnymi planami

(nie statutowymi) na poziomie planów „ukierunkowujących zabudowę”. Mają one *de facto* charakter studiów, wyprzedzających koncepcje i wstępne projekty planów zabudowy oraz badających popyt inwestycyjny. Noszą one różne nazwy, a ich istota polega na pomijaniu skomplikowanych procedur i ograniczaniu się do najistotniejszych elementów materialnych planów. Drugą cechą jest integracja planowania przestrzennego z planowaniem i programowaniem społeczno-ekonomicznym. Dzięki temu formułowane i realizowane w tych dziedzinach plany i strategie znajdują przełożenia do zagospodarowania przestrzennego.

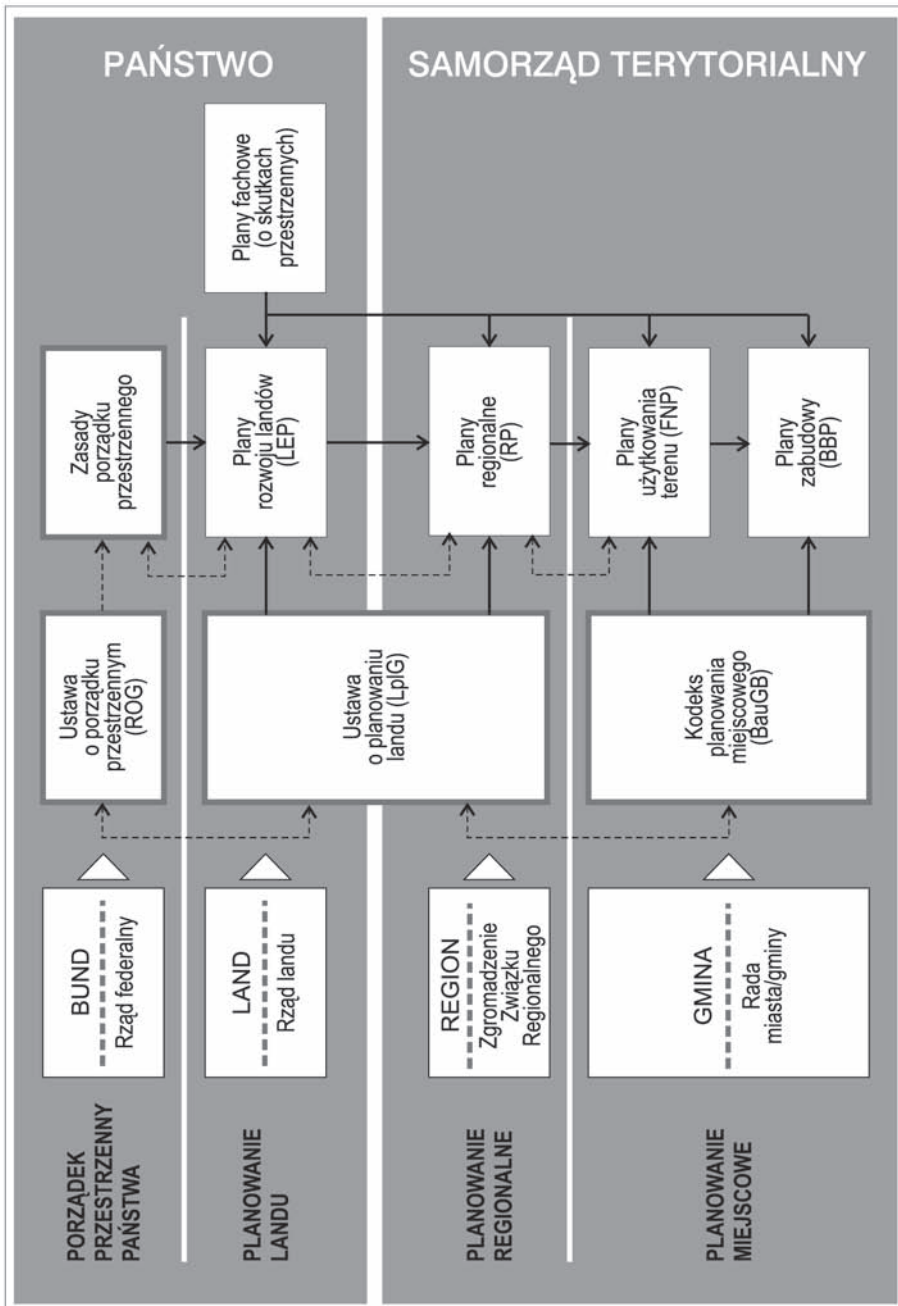
3.11. HIERARCHICZNOŚĆ PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Jak już wspomniano, w Niemczech – w odróżnieniu od Polski – planowanie zagospodarowania przestrzennego jest konstytucyjną funkcją władz publicznych, realizowaną na wszystkich poziomach zarządzania państwem. Polityka prowadzona w skali ogólnopaństwowej ma swoje podparcie i rozszerzenie w planach fachowych (*Fachplanen*) opracowywanych przez poszczególne ministerstwa rządu federalnego, które mają swoje konsekwencje przestrzenne. Polskim odpowiednikiem tych planów są plany resortowe lub sektorowe. Dotyczą one z reguły długiej perspektywy czasowej (10–30 lat). Ich realizacja i aktualizacja następuje przez sekwencyjne ustalanie konkretnych inwestycji i zapewnienie ich finansowania w budżetach odpowiednich resortów. Nie oznacza to oczywiście, że plany takie są formułowane na zasadzie dyktatu resortów (*top – down*) – ich ustalenie poprzedzają konsultacje (*bottom – up*), które mogą prowadzić do wariantów lokalizacyjnych, a nawet do rezygnacji z danego zamierzenia.

Podstawowym problemem w tym systemie jest sposób zabezpieczenia terenów dla lokalizacji obiektów przewidzianych w tych planach długookresowych. Nieprzekraczalne granice tych terenów muszą pojawić się w planach zagospodarowania przestrzennego gmin, niezależnie od tego, w jakim terminie dany obiekt (inwestycja) ma być rzeczywiście realizowany. Nieistnienie tej zasady mogłoby prowadzić do tego, że realizacja inwestycji o znaczeniu ponad gminnym nie byłaby możliwa wcale lub wiązałaby się z wielkimi kosztami (np. wywłaszczeń) i utrudnieniami proceduralnymi (np. konieczną reparcelacją, odwołaniami obywateli). Narzędziem, które służy w Niemczech i praktycznie we wszystkich cywilizowanych państwach Unii Europejskiej do rozwiązania tego problemu jest hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego.

W Niemczech istnieją cztery poziomy planistyczne. Ich zakres i umocowanie w systemie prawnym omówiono w poprzednich rozdziałach artykułu. Warto tylko powtórzyć, że planowanie na szczeblu rządu federalnego nie polega na sporządzaniu planów ani na formułowaniu planu krajowego (takiego w Niemczech nie ma), lecz na określaniu „ram kierunkowych”, tj. kierunków polityki przestrzennej państwa, mających głównie charakter informacyjny. Plany fachowe, czyli resortowe wprowadzane są do państwowego systemu planowania przez nadanie ich ustaleniom formy prawnie obowiązującej na szczeblu landów, gdzie *de facto* rozpoczyna się planowanie zagospodarowania przestrzennego wraz z całym należącym do niego oprzyrządowaniem formalno-prawnym. Najbardziej konkretny wyraz uzyskuje ono na szczeblu gmin i ich związków. Załączony schemat ilustruje istniejący obecnie system

planowania zagospodarowania przestrzennego w Niemczech i jego podstawowe źródła prawne (ryc. 1).



Ryc. 1. System planowania zagospodarowania przestrzennego w Niemczech (wg A. Jędraszko, *Planowanie środowiska i krajobrazu w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa, 1998).

W uproszczeniu: istotą instrumentu hierarchiczności planów zagospodarowania przestrzennego jest to, że określone ustalenia planów wyższego rzędu są traktowane jako obowiązujące dla planów niższego rzędu (aż do realizacyjnych włącznie) i muszą – po odpowiedniej konkretyzacji, wyrażonej w skalach technicznych tych planów – być do nich wprowadzone. Zachowanie tej zasady jest przedmiotem osobnych procedur sprawdzających, a stwierdzenie faktu jej zachowania stanowi zwykle pierwszy artykuł dokumentu zatwierdzającego dany plan przez władze nadzorcze. W przypadku zmian (nieuniknionych) w planach wyższego rzędu następuje częściowa aktualizacja planów niższego rzędu. Oczywistym założeniem wyjściowym tego systemu jest istnienie funkcjonujących i sprawnych organizacji zapewniających ciągłość planowania długofalowego (nie tylko wydających zgody na bieżące inwestycje) oraz władztwo planistyczne gmin, a nie właściciele nieruchomości. Nie oznacza to, że plan regionalny obowiązuje w planach gmin *in toto* – we wszystkich zakresach ustaleń. Dotyczy tylko niektórych z nich, ściśle określonych i precyzyjnie zdefiniowanych prawnie.¹¹

3.12. STANDARDY URBANISTYCZNE

Omawiając w rozdziale 3.6 podstawy prawne niemieckiego systemu planowania powołano się na jedno z rozporządzeń¹², które służy realizacji materialnych celów/zasad planowania. W tym miejscu, jak zapowiedziano, pokrótce zostaną przedstawione te narzędzia planowania przestrzennego, stosowane w Niemczech, które można zaliczyć według polskiej nomenklatury do „standardów (norm) urbanistycznych”¹³:

Pierwszą grupę w wymienionym rozporządzeniu stanowią wskaźniki dotyczące zabudowy; wymienia się w niej rodzaje użytkowania budowlanego, które są realizowane w dziesięciu strefach różniących się sposobem użytkowania. Jest ustalone szczegółowo i enumeratywnie, jakie obiekty są w każdej strefie „dopuszczalne”, a jakie „dopuszczalne wyjątkowo”. Jednolite obowiązywanie tych standardów na obszarze całych Niemiec, mimo że jest to państwo federalne o silnych tradycjach lokalnych, stanowi ważną przesłankę wyjściową dla tworzenia ładu przestrzennego w procesach budowlanych. Strefy są tak skonstruowane, że są punktem wyjścia do zachowania zasady dobrego sąsiedztwa. Dla przykładu, w strefie „czysto mieszkaniowej” (RW) dopuszcza się budynki mieszkalne, a wyjątkowo można dopuścić sklepy, nieuciążliwe zakłady rzemieślnicze, służące codziennym potrzebom ludności, małe noclegownie lub hotele, małe obiekty kultu religijnego, ochrony zdrowia, sportu. Podobnie, czasem bardziej szczegółowo, określono użytkowanie w pozostałych dziewięciu strefach. W tej samej

¹¹ Szerokie omówienie tych zagadnień, także w nawiązaniu do sytuacji w Polsce, zawiera książka A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.

¹² Niem. Verordnung über die baulich Nutzung der Grundstücke – BauNVO z 23.01.1990.

¹³ Termin „standard urbanistyczny” nie występuje w wielu europejskich przepisach urbanistycznych, bywa różnie rozumiany, a także inaczej niż w polskiej terminologii nazywany. Stąd też identyfikacja tego pojęcia w zagranicznej literaturze jest najeżona pułapkami, tak ze względu na systemowe i historyczne uwarunkowania regulacji prawnych w różnych państwach, jak stosowane nazewnictwo, często nie dające się jednoznacznie przetłumaczyć na język polski. Stąd też zamieszczone dane odnoszą się do tego, co w praktyce polskiej jest uważane za standardy (normy) urbanistyczne, a w języku niemieckim takiej nazwy w ogóle nie nosi.

części rozporządzenia umieszczono ustalenia dotyczące parkingów i garaży, pomieszczeń do wykonywania wolnych zawodów (np. pracowni artystycznych) oraz dopuszczalności lokalizacji budynków pomocniczych.

W drugiej części rozporządzenia mowa jest o dopuszczalnych gabarytach powierzchniowych i kubaturowych zabudowy (*Mass der baulichen Nutzung*). W planach zabudowy to „obciążenie zabudową” czy też „masa” użytkowania budowlanego musi być określona obowiązkowo i wyrażona poprzez cztery wskaźniki: procent zabudowy działki (*Grundflächenzahl*), gęstość zabudowy, tj. sumę powierzchni wszystkich kondygnacji, liczbę pełnych kondygnacji oraz wysokość obiektu w metrach. Dopuszczalne wielkości są ujmowane w tabelkach opisujących akceptowalny stopień wykorzystania terenu¹⁴. Od tych ustaleń mogą być tolerowane odstępstwa, pod warunkiem zachowania zasady dobrego sąsiedztwa oraz przekonującego uzasadnienia takiej potrzeby i uzyskania jej zatwierdzenia przez radę gminy (miasta).

Sposoby zabudowy działki oraz wskazanie jej części nadającej się pod zabudowę zostało omówione w trzeciej części rozporządzenia. Te ustalenia mają niezwykle ważne znaczenie dla praktycznego formowania zabudowy, określają jej charakter (pierzewowa, wolnostojąca itp.), a także usytuowanie części zabudowanej względem granic działki. Wpływają więc bardzo silnie na tworzenie ładu przestrzennego. Czwarta część rozporządzenia obejmuje przepisy przejściowe i końcowe.

Odpowiednie przepisy dotyczą innych form użytkowania terenu. Dla parkingów i garaży odpowiednie „standardy” ustalone są w Prawie budowlanym (*Landesbauordnung*), które – teoretycznie – jest inne w każdym z 16 landów. W praktyce występuje jednolitość ustaleń, z drobnymi różnymi uzupełnieniami. Potrzebną liczbę parkingów i garaży ustala się według liczby stałych użytkowników i liczby odwiedzających. Szczegóły techniczno-budowlane są ustalone w odpowiednim rozporządzeniu (*Verordnung über Garagen und Stellplätze*)¹⁵.

W dalszej części Prawa budowlanego mówi się np. o placach zabaw dla dzieci, które muszą zostać zaprojektowane i wybudowane przy każdym budynku mającym, w zależności od landu, więcej niż trzy lub sześć mieszkań. Podobnie w zakresie innych obiektów użyteczności publicznej (także zieleni i sportu) nie ma jednolicie obowiązujących „standardów” ogólnoniemieckich. Stosowane są opracowania (czasem zalecenia) formułowane przez różne instytucje i organizacje o charakterze naukowym oraz standardy „zapożyczone” z już zrealizowanych planów innych terenów (z powołaniem się na źródło). Przepisy dotyczące dróg/ulic i infrastruktury technicznej regulują drobiazgowo odpowiednie ustawy i zarządzenia resortowe.

Bardzo surowe normy dotyczące środowiska i jego ochrony są wpisane do Kodeksu planowania gminnego, a szczegóły reguluje ustawa o ochronie przyrody (*Naturschutzgesetz*) oraz, jak już wspomniano, odpowiednie dyrektywy Komisji Europejskiej sukcesywnie wprowadzane do przepisów niemieckich.

Często, mówiąc o kwestii zasady „dobrego sąsiedztwa”, powoływano się na praktykę niemiecką. Nie do końca jest to słuszne, gdyż pojęcie to trudno znaleźć w niemieckich przepisach. Ale nie znaczy to, że takiej zasady się nie uwzględnia. Sprawa jest regulowana przy pomocy

¹⁴ Podobną metodę charakterystyki zabudowy stosuje się w polskich planach miejscowych (przyp. red.).

¹⁵ Np. w landzie Badenii-Wirtembergii jest ono wydane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w innych landach mogą je wydawać inne ministerstwa.

trzech zespołów przepisów: wspomnianych wyżej ustaleń rozporządzenia dotyczących stref zabudowy, które zapewniają kompatybilność sąsiadujących form użytkowania terenu i realizowanych budowli; wymaganiu wpisywania się budowli w istniejący wizerunek miasta i/lub krajobraz¹⁶ oraz wymagań dotyczących uzgodnienia zamierzenia budowlanego z sąsiadami, przepisanych przez Prawo budowlane.

3.13. RENTA PLANISTYCZNA

Sporządzanie i uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego daną gminę lub miasto uruchamia w gospodarce rynkowej procesy zmian wartości poszczególnych fragmentów terenu, zależnie od jego przeznaczenia w planie. Przyrost tej wartości zwany jest rentą planistyczną. Ma to w krajach Unii Europejskiej ogromne znaczenie, gdyż tereny budowlane stanowią największą pozycję majątku społecznego (narodowego), znacznie większą niż wartość budynków na nich stojących, wartość urządzeń produkcyjnych, oszczędności pieniężnych ludności (gotówkowych i udziałów kapitałowych), ruchomości itp. Otwieranie przez plan nowych terenów pod zabudowę powoduje znaczny wzrost ich wartości, a w przypadku procedury odrolnienia nawet 20–50-krotny.

Renta planistyczna jest co do zasady wynikiem trzech działań:

- zmiany użytkowania terenu przewidzianej w planie ogólnym gminy (FNP);
- sporządzenia i uchwalenia planu szczegółowego (B-Plan);
- scalenia i podziału oraz uzbrojenia terenu objętego planem.

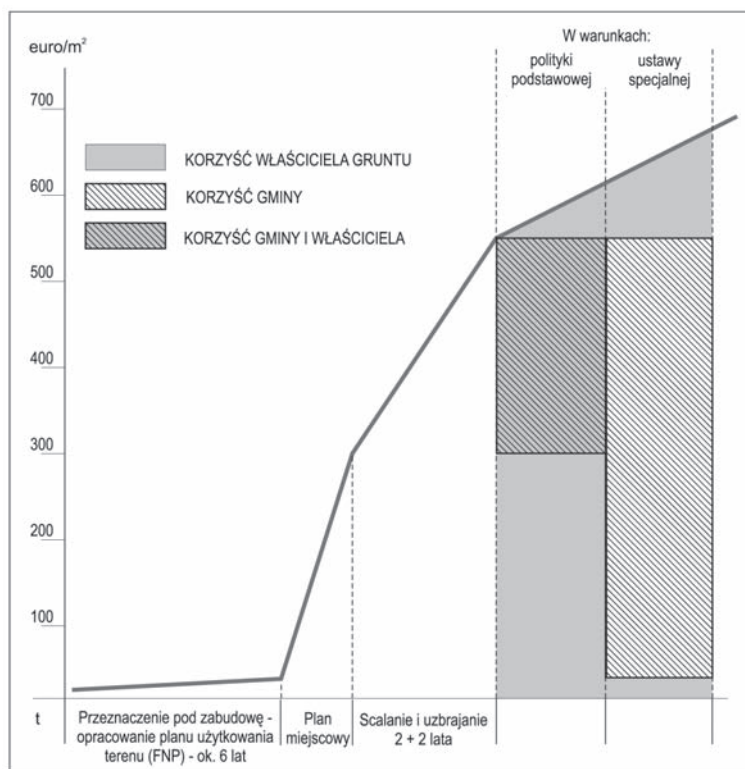
Sytuację w Niemczech ilustruje diagram pokazany na ryc. 2. Podane na diagramie konkretne wartości liczbowe odnoszą się do Stuttgartu. Są one w poszczególnych gminach niemieckich różne, ale sama zasada ma charakter powszechny. Istnieją dwa kierunki polityki przewłaszczania renty planistycznej.

Pierwszy z nich – podstawowy – polega na tym, że prawie cała renta planistyczna jest przewłaszczana przez właścicieli nieruchomości rolnych, mimo że w żadnym stopniu nie przyczyniają się oni do wzrostu wartości terenu – następuje to całkowicie poza ich udziałem, w wyniku decyzji rady gminy zawartej w planie użytkowania terenów (FNP). Zasada ta nie dotyczy jednak kosztów scalenia i podziału, który ponoszą właściciele. Nie dotyczy ona również kosztów uzbrojenia terenu przeznaczanego pod zabudowę (często znaczących), co ustawowo należy do obowiązków gminy. Ma ona jednak prawo ich odzyskania (do 90%) przez zastosowanie opłat adjacenckich. To, w sumie bardzo jednostronne uprzywilejowanie właścicieli gruntów poprzednio rolnych, jest od dziesięcioleci przedmiotem krytyki ze strony Związku Miast Niemieckich jako z założenia niesprawiedliwe społecznie i pozbawiające gminy ważnego, potencjalnego źródła dochodów.

¹⁶ „Budowle muszą być tak kształtowane, aby pasowały do siebie pod względem formy, skali, materiałów, koloru i stosunku mas budowlanych oraz nie działały odpychająco. Budowle muszą wpisywać się w otoczenie, nie szkodzić ani istniejącemu, ani zamierzonemu obrazowi ulic, miejscowości i krajobrazu. Konieczne jest branie pod uwagę pomników kultury i przyrody, a także charakterystycznych cech otoczenia” (§ 13 LplV Badenii-Wirtembergii). Tu trzeba zauważyć, że jest to jeden z najbardziej spornych elementów regulacji – nierzadko rozstrzygany przez sądy (tj. według często wątpliwych upodobań sędziów).

Drugi kierunek polityki dotyczącej przewłaszczenia renty planistycznej ma charakter uzupełniający. Polega on na wprowadzeniu czasowo ograniczonej ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego (*Wohnungsbauforderungsgesetz* 1989), na podstawie której niemal cały przyrost wartości terenu rolnego, wynikający z jego przeznaczenia pod zabudowę oraz dokonania scalenia i podziału, jest przejmowany przez gminę. Tylko bowiem w ten sposób staje się możliwe uzyskanie przez gminę środków niezbędnych do budowy podstawowego systemu dróg, transportu zbiorowego, koniecznego systemu infrastruktury technicznej i ciągłego systemu terenów zielonych oraz częściowe zabezpieczenie środków na budowę społecznych usług komunalnych. Wykorzystanie tego instrumentu było niezbędne w przypadku podejmowania przez gminy większych programów budownictwa socjalnego, których realizacja wiązała się z ograniczeniem pułapu ceny gruntu pod taką zabudowę.

Jak wynika z przedstawionego na ryc. 2 przykładu, rada gminy może wpływać na poziom cen nieruchomości na rynku przez stawianie do dyspozycji inwestorów nowych terenów pod zabudowę. Dlatego też kształtowanie się tego rynku jest przedmiotem stałej obserwacji przez władze gminy. Podstawowe zasady organizacyjne i merytoryczne tego monitoringu stanowią wyodrębnioną, dużą część Kodeksu planowania gminnego. Rady większych miast publikują okresowo szczegółowe, publicznie dostępne mapy wartości terenów.



Ryc. 2. Przejmowanie przyrostu wartości terenów na przykładzie Stuttgartu (A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa, 2005).

3.14. INSTRUMENTY REALIZACJI PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA

Podstawowym celem niemieckiego planowania zagospodarowania przestrzennego jest zgodna ze sporządzonymi planami (po to są robione!) realizacja zagospodarowania, sterowana i nadzorowana przez władze publiczne. Takiemu podejściu musi towarzyszyć odpowiednio rozbudowane instrumentarium planistyczne. zawiera je Kodeks planowania gminnego (BauGB), omówiony ogólnie w rozdziale 3.6. W tym miejscu warto przyjrzeć się bliżej najważniejszym z tych instrumentów.

Zapewnieniu sporządzania planów na szczeblu gminy służą:

- zakaz dokonywania zmian istniejącego zagospodarowania na obszarze, dla którego jest sporządzany plan przez co najwyżej cztery lata;
- zawieszenie na okres maksimum 12 miesięcy wydawania decyzji w sprawie zabudowy/ zagospodarowania bez konieczności płacenia odszkodowania, jeśli dotyczy ona obszaru, dla którego sporządza się plan miejscowy;
- wydawanie zgody na zamierzenie inwestycyjne w czasie sporządzania planu miejscowego, ale tylko po publicznym wyłożeniu planu i jeżeli zamierzenie nie jest sprzeczne z ustaleniami sporządzanego planu.

Do przygotowania i uzyskania terenu pod planowane zagospodarowanie stosuje się następujące narzędzia:

- zakaz podziału nieruchomości w sposób niezgodny z planem miejscowym;
- odmowa zmiany sposobu użytkowania nieruchomości, jeśli jest to sprzeczne z planem, obserwowane bardzo restrykcyjnie w obrębie miejscowości wypoczynkowo-turystycznych;
- ograniczenie zmian użytkowania na terenach przewidzianych planem zagospodarowania pod przyszłe inwestycje celu publicznego, transportu, infrastruktury technicznej i zieleni;
- stosowanie opłat za zgodę gminy na przekroczenie ustalonej planem miejscowym gęstości zabudowy;
- stosowanie prawa pierwokupu nieruchomości przez gminę na podstawie przepisów ogólnych ustawy albo stosując przepisy szczególne, które gmina może wprowadzić jako przepis miejscowy określający procedurę i wysokość odszkodowań; prawo takie może mieć skutek czasowy, a gmina w takim wypadku musi zbyć nabytą nieruchomość;
- scalanie i wtórny podział nieruchomości jest wyłączną prerogatywą gminy; z wtórnego podziału gmina może przejąć nieodpłatnie do 30% dzielonego gruntu; także do wyłączności gminy należą inne czynności geodezyjne: zmiana granic sąsiadujących działek, wyznaczanie obszarów inwestycji skoncentrowanych i nakaz ich zabudowy, przymusowy podział i wymiana nieruchomości itd. (patrz rozdz. 3.15);
- prawo do nakazania modernizacji i utrzymania nieruchomości w należytym stanie, a także dokonania rozbiórki obiektu;
- tworzenie gminnych zasobów nieruchomości przy równoczesnej aktywnej gospodarce nieruchomościami realizowanej m.in. przez sprzedaż lub oddawanie gminnych gruntów w dzierżawę, sprzedaż po zaniżonych cenach na realizację celów społecznych, komunalizację i nacjonalizację;
- ustalanie wartości nieruchomości;

– wypłacanie odszkodowań w przypadku zmiany, uzupełnienia lub anulowania planu miejscowego oraz wyrównywanie strat właściciela wynikających z ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości lub obniżenia jej wartości;

- przejmowanie renty planistycznej (patrz rozdz. 3.13);
- tworzenie katastru nieruchomości oraz rejestru obrotu nieruchomościami.

Na obszarach nie mających uchwalonych planów miejscowych stosuje się następujące zasady działania:

– na obszarach spójnie zabudowanych, których zasięg gmina określa przepisem miejscowym, ustawa dopuszcza szczegółowe ustalenie przez gminę zamierzenia inwestycyjnego (głównie tzw. plomb), pod warunkiem, że teren jest uzbrojony, a obiekt wpisuje się w otoczenie;

– na obszarach zewnętrznych, które również muszą być wcześniej określone przepisem miejscowym, dopuszczalne jest wprowadzanie nowych zamierzeń, o ile wypełniają one („zaokrąglają”) istniejącą zabudowę i teren jest uzbrojony, a poza innymi szczegółowymi warunkami, jest zabezpieczone dobro wspólne ludności.

Uzbrajanie terenu uruchamianego pod zabudowę jest istotnym narzędziem, które wpływa na kierunek zagospodarowania gminy i jest realizowane przez:

– dopuszczanie zabudowy tylko na terenie uzbrojonym – obowiązek uzbrojenia spoczywa na gminie;

- stosowanie opłat adiacenckich (patrz rozdz. 3.17);
- dopuszczalność współdziałania sektora prywatnego w uzbrajaniu terenów rozwojowych przy jednoczesnym obowiązku ich przekazywania gminie bez odszkodowania;
- przymusowe przekazywanie gminie bez odszkodowania dróg, ulic oraz urządzeń infrastruktury technicznej, wybudowanych przez sektor prywatny w sposób uzgodniony z gminą.

Na działania w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego istotny wpływ mają przepisy dotyczące ochrony środowiska i narzędzia z nimi związane:

- stosowanie w planach ustaleń dyrektyw Unii Europejskiej;
- obligowanie inwestorów do odtworzenia przyrody zniszczonej przez inwestycje w innym miejscu lub/i wpłata rekompensat do specjalnego funduszu gminnego;
- formułowanie zasad ustalania i podziału kosztów środowiskowych między inwestora i gminę.

Szerokie zastosowanie w różnych zakresach działań planistycznych, realizacyjnych i obrotu nieruchomościami mają instrumenty finansowe, a wśród nich:

- podatek katastralny (*ad valorem*) od nieruchomości;
- podatek od dochodu z nieruchomości;
- podatek od zwiększenia wartości nieruchomości w wyniku uruchomienia przez gminę terenów pod zabudowę;
- podatek od prawa do zabudowy;
- podatek od sprzedaży nieruchomości;
- wyłączenie spod opodatkowania sprzedaży nieruchomości gminie;
- pożyczki rządowe na zakup terenów gminnych itp.

Ponadto istnieją różne instrumenty administracyjne i dotyczące postępowania sądowego w sprawach terenów budowlanych.

Warto zwrócić uwagę, że przedstawione wyżej instrumentarium nie obejmuje składania przez inwestora wniosków o zabudowę (zagospodarowanie) ani trybu podejmowania decyzji w tym zakresie. Sprawy te stanowią bowiem w Niemczech przedmiot Prawa budowlanego, a nie prawa planowania przestrzennego. Wykonywanie przepisów Prawa budowlanego leży w Niemczech w kompetencji władz państwowych, a nie samorządowych (gminnych). Władze państwowe mogą jednak delegować swoje kompetencje do władz gmin, które w tym jednoznacznie określonym przypadku stają się wówczas władzą budowlaną. W każdym jednak przypadku przed wydaniem decyzji jest wymagane uzyskanie opinii właściwych władz planowania przestrzennego, a także innych władz i jednostek organizacyjnych, których zamierzona inwestycja dotyczy.

Podsumowując, inicjatywa uruchamiania terenów pod zabudowę/zagospodarowanie należy zarówno ustawowo, jak i w praktyce, do gmin. One określają, jakie tereny mają być uruchomione, pod jaką zabudowę, kiedy i pod jakimi warunkami, zapewniają uzbrojenie tych terenów, przeprowadzają scalenia i wtórne podziały działek i w ten sposób oferują możliwość inwestycji prywatnym inwestorom. Powtórzmy: w Niemczech fakt posiadania nieruchomości gruntowej nie jest żadnym tytułem do jej zabudowy czy zmiany użytkowania, a budowa bez uzbrojenia, zwłaszcza bez kanalizacji, jest jednoznacznie zabroniona. Przeciwdziała to rozpraszaniu zabudowy i zaśmiecaniu krajobrazu chaotycznym zagospodarowaniem, co sprzyja uporządkowanemu i zharmonizowanemu wyglądowi miast i wsi – czyli temu, co w polskiej terminologii nazywa się ładem przestrzennym – a więc realizuje podstawowy cel planowania zagospodarowania przestrzennego.

3.15. SCALANIE I PODZIAŁ NIERUCHOMOŚCI

Scalanie i podział nieruchomości jest dopuszczalne tylko na terenach posiadających zatwierdzone plany zabudowy lub plany porządkowania terenów rolnych. Przeprowadza je odpowiedni urząd gminy po suwerennej decyzji rady. Może się ona odnosić do jednego lub wielu właścicieli. Prawo wyklucza dokonywanie reparcelacji gruntów właściciela na jego wniosek. Nie ma też prawa żądać, aby rada dokonała reparcelacji jego gruntów, ani też żądać ustanowienia planu zabudowy dla gruntów, które posiada.

Przy przeprowadzaniu scalenia i podziału w Niemczech, gmina przejmuje nieodpłatnie do 30% całości gruntów podlegających scaleniu, z czego już w momencie zakończenia procedury scaleniowej, zwykle około dwóch trzecich przeznaczane jest na ulice, place i zieleń publiczną a jedna trzecia na działki budowlane. Te ostatnie stają się także nieodpłatnie własnością gminy i służą prowadzeniu polityki terenowej, na przykład jako działki zamienne. Dla kształtowania nowych osiedli szczególne znaczenie ma obowiązek rezerwowania określonego procentu terenu pod zieleń urządzoną. Warto też dodać, że gmina ma prawo pierwokupu na wszystkich terenach scalanych i dzielonych. Jest ono automatyczne i absolutne w odniesieniu do wszystkich działek przewidzianych w planie miejscowym na cele publiczne.

Sposób realizacji uchwał rady w zakresie, który wynika z Kodeksu planowania gminnego (BauGB), jest w różnych landach a nawet w poszczególnych gminach/miastach różny. Natomiast w poszczególnych miastach mogą je realizować inne podmioty i agendy zarządów miast.

W każdym przypadku o przystąpieniu do reparcelacji decyduje rada gminy/miasta a decyzje przygotowuje komisja reparcelacyjna rady miejskiej, która jest ciałem decyzyjnym a nie doradczym, a na jej czele stoi burmistrz lub jego zastępca ds. planowania przestrzennego. Dla przykładu, w Stuttgarcie reparcelację przeprowadza w imieniu tej komisji Urząd Modernizacji Miasta należący do Referatu Planowania Przestrzennego Zarządu Miasta.

Uchwała o reparcelacji jest ogłaszana w mediach i zawiera granice terenu objętego działaniem oraz wezwanie wszystkich zainteresowanych do zgłoszenia swoich praw w ciągu jednego miesiąca od podania uchwały do publicznej wiadomości. Od momentu ukazania się ogłoszenia nie wolno dokonywać w granicach wykazanych w ogłoszeniu żadnych zmian stanu prawnego ani fizycznego nieruchomości. Urząd sporządza szczegółową inwentaryzację wszystkich praw (form władania, obciążeń hipotecznych itp.) i przedstawia ją na mapie i w formie wykazu. O reparcelacji i wynikach inwentaryzacji powiadamiany jest odpowiedni urząd hipoteczny celem wniesienia odpowiednich adnotacji w księgach wieczystych.

Procedurę reparcelacji rozpoczyna stworzenie „zasobu” do wtórnego podziału ze wszystkich nieruchomości gruntowych, z którego wydzielą się według planu zabudowy tereny pod ulice i zieleń. Pozostały obszar jest dzielony między właścicieli proporcjonalnie do wielkości lub wartości terenu przez nich wniesionego do całego „zasobu” przeznaczonego do podziału. Może być wyjątkowo zastosowana jeszcze inna zasada wtórnego podziału, jeżeli zgodzą się na nią wszyscy właściciele. W niektórych przypadkach, na przykład małych działek, jest wypłacane odszkodowanie pieniężne lub proponowana działka zamienna. Na tym etapie właściciele mają po raz pierwszy prawo wnosić sprzeciw.

Kolejny etap polega na sporządzeniu przez urząd uzgodnionego dokumentu do uchwalenia przez radę miasta, który zawiera szczegółową mapę z nowymi granicami nieruchomości oraz wykaz zmian ich stanu prawnego oraz rozmieszczenia obiektów i urządzeń przewidzianych planem zabudowy. Dokument określa również kwoty pieniężne należne od właścicieli do kasy miasta. Po uchwaleniu przez radę jest on prezentowany właścicielom, którzy ponownie mogą zaskarżyć do sądu zawarte w nim decyzje. Skargi wniesione do sądu wstrzymują procedurę parcelacji do czasu wydania przez sąd postanowienia.

Po uwzględnieniu decyzji sądowych a także uzgodnieniu kwestii spornych, w drodze negocjacji urzędu z właścicielami, dokument, już nie obciążony sprzeciwami właścicieli, jest ponownie uchwalany i ogłaszany. W tym momencie następuje uprawomocnienie się reparcelacji, której przesądzenia są wymagalne, nakazują dokonania wpisów do ksiąg wieczystych oraz nie podlegają zaskarżeniu.

Przykładowo, w dość skomplikowanych układach własnościowych Stuttgartu, czas przeprowadzenia reparcelacji, jeśli nie ma sprzeciwów, wynosi średnio dwa-trzy lata, a w skrajnych przypadkach pięć lat. Od lat 20. do lat 90. XX wieku na terenie Stuttgartu przeprowadzono prawie 400 reparcelacji obejmujących łączną powierzchnię 1630 hektarów.¹⁷

Procedura reparcelacyjna praktykowana w Niemczech zabezpiecza, z jednej strony, interesy właścicieli i miasta, a z drugiej, umożliwia zabudowę i zagospodarowanie terenu objętego planem w sposób zgodny z jego ustaleniami.

¹⁷ Przykład zaczerpnięto z książki A. Jędraszko, *Samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1994.

3.16. OKREŚLANIE WARTOŚCI GRUNTÓW

Przepisy dotyczące sposobu określania wartości gruntów w procedurach planistycznych i realizacji zamierzeń inwestycyjnych znajdują się w pierwszej części trzeciego rozdziału Kodeksu planowania gminnego (BauGB), w paragrafach 192–199. Do tych przepisów obowiązują odpowiednie rozporządzenia wykonawcze i wytyczne regulujące zakres i sposób ustalania tych wartości.

Za ustalanie wartości gruntów ustawowo odpowiadają niezależne komisje rzeczoznawców (majątkowe). Zasady ustalania ich składu różnią się pomiędzy poszczególnymi landami, lecz w zasadzie wykluczają udział radnych, ze względu na unikanie możliwego konfliktu interesów. Przewodniczącym komisji może być przedstawiciel urzędu miejskiego, ale musi być to osoba posiadająca wiedzę i doświadczenie w sprawach wyceny nieruchomości. Do najważniejszych zadań komisji należy ustalanie cen rynkowych działek, a co za tym idzie również wysokości odszkodowań za utratę ich wartości z tytułu skutków prawnych. Wyceny dokonywane przez rzeczoznawców komisji mogą być, za pewną opłatą, wykonywane na wniosek osób fizycznych. Komisja o wynikach swoich wycen powiadamia zainteresowanych właścicieli. W przypadku zakupu gruntów przez miasto, zwłaszcza o większym areale i atrakcyjnym położeniu, wycena przez komisję jest jedyną podstawą ustalenia wartości a umowa kupna musi być zatwierdzona przez radę miasta.

Warto tutaj wspomnieć, że w obrębie urzędów miejskich w Niemczech obowiązuje podział na jednostki organizacyjne „prawodawcze” – ustalające reguły (także, jak w tym przypadku, ceny) oraz wydziały „wykonawcze” – realizujące zadania według zatwierdzonych reguł. I tak komisja rzeczoznawców, fachowe ramię odpowiedniego wydziału „prawodawczego” – zazwyczaj urzędu geodezyjnego – jest kompetencyjnie i organizacyjnie oddzielona od organu „wykonawczego”, czyli urzędu od spraw nieruchomości, który realizuje transakcje.

Komisja zajmuje się także zbieraniem informacji o cenach transakcyjnych, porównuje je i ustala ceny urzędowe gruntów dla danego obszaru. Czynności te są prowadzone w sposób ciągły, a dane są gromadzone za pośrednictwem kancelarii notarialnych, które rejestrują umowy kupna-sprzedaży. Miasto jest zobowiązane publikować raz na dwa lata w formie mapy i opisu średnie ceny gruntów dla poszczególnych rejonów, o zbliżonych czynnikach cenotwórczych. Są to wartości kierunkowe (*Bodenrichtwerte*), czy może lepiej – oczekiwane – w nawiązaniu do zrealizowanych aktualnie transakcji, a nie cen ofertowych. Mapy te mają zwykle skalę 1 : 30 000 dla całego miasta i 1 : 5000 dla obszaru śródmieścia. Obecnie, zarówno rejestr jak i kalkulacja ceny dla każdej wybranej działki na terenie miasta odbywa się według algorytmu wprowadzonego do oprogramowania i może być publikowana w postaci elektronicznej. Jest ona, oczywiście, jawna.

Przepisy przewidują powoływanie nadkomisji rzeczoznawców, w przypadku jeśli wycenie podlegają grunty więcej niż jednej jednostki administracyjnej i zazwyczaj dotyczą układów regionalnych. Głównym zadaniem nadkomisji jest analizowanie i weryfikowanie ustaleń komisji majątkowych powoływanych w poszczególnych gminach.

Na cenę nieruchomości gruntowych w Niemczech, jak w każdej gospodarce rynkowej, wpływa popyt, który nie tylko stymuluje koniunktura gospodarcza, ale obecnie kondycja wspólnotowego rynku europejskiego oraz podaź, często aktywnie wspierana przez polity-

kę przestrzenną kraju, landu i miasta/gminy. Specyfiką miast niemieckich jest duży udział gruntów komunalnych, co pozwala władzom miasta w wielu wypadkach oddziaływać na wysokość podaży gruntów pod zabudowę i zmianę zagospodarowania.

O wartości gruntu decydują także, jak wszędzie, położenie terenu w strukturze funkcjonalnej miasta oraz względem bezpośredniego otoczenia (topografii, uciążliwości sąsiedztwa tras komunikacyjnych, zakładów produkcyjnych itp.). W niemieckim systemie planistycznym duże znaczenie mają zapisy planu przeznaczenia terenów (FNP), bardzo dokładnie respektowane w dalszych decyzjach dotyczących zabudowy. Położenie działki względem planowanych funkcji i dopuszczalnego zagospodarowania może mieć duży wpływ na jej cenę rynkową, często znacznie różniącą się od ceny kierunkowej ustalonej przez komisję rzeczoznawców¹⁸.

3.17. OPŁATY ADJACENCKIE

Koszty wykonania uzbrojenia terenu oraz dróg obsługujących nową zabudowę są w różnych krajach pokrywane z różnych źródeł, lecz zazwyczaj, w jakiejś części partycypują w nich właściciele nieruchomości, którzy z nich bezpośrednio korzystają. Koszty te są pokrywane z tzw. opłat adjacencckich. Nie inaczej jest w Niemczech, gdzie lokalne uzbrojenie nie jest finansowane z ogólnego budżetu miasta. Na jego realizację miasto nie otrzymuje żadnych dotacji ani od państwa, ani od landu.

Opłaty adjacencckie mają podwójną funkcję. Z jednej strony, jest to forma podatku komunalnego, przynoszącego pewne wpływy miastu, a z drugiej strony, jest to instrument polityki gospodarki terenami, pozwalający na pewne uszczuplenie przyrostu wartości działek właścicieli, który następuje bez ich wkładu, tylko z tytułu uruchomienia przez miasto danego terenu pod zabudowę. Zgodnie z przepisami BauGB, punktem wyjścia do ustalenia wysokości tych opłat jest przyjęcie zasady, że:

- minimum 10% kosztów lokalnego uzbrojenia pokrywa miasto (co wynika z założenia, że z sieci komunikacyjnej i innych mediów korzystają nie tylko właściciele obsługiwanych działek) oraz że
- maksimum 90% kosztów pokrywają zainteresowani właściciele działek, w proporcjach wynikających z klucza ustalonego przez władze miasta.

Stawki tych opłat ustala się albo natychmiast po zakończeniu i rozliczeniu danych inwestycji infrastrukturalnych, albo na podstawie średniej, jednolitej dla całego miasta ceny, wyliczonej z szeregu realizacji ukończonych na przestrzeni kilku lat. Ten sposób ustalania opłaty jest zazwyczaj niekorzystny dla miasta, ale bywa stosowany w imię zasady sprawiedliwego traktowania wszystkich jego obywateli. Wysokość i tryb ustalania tych opłat jest przedmiotem częstych sporów między właścicielami a miastem, a należności do gminy są wnoszone na podstawie różnych ustaleń umownych.

¹⁸ Władze bundu za zgodą Bundesratu, na podstawie odrębnych przepisów, mogą kontrolować wysokość i sposób ustalenia wartości kierunkowych dla danego obszaru przez komisje gminne i nadkomisje. Bezpośrednim organem kontrolnym dla prac komisji są władze landu, ich uprawnienia w tym zakresie określa § 199 BauGB.

Sposób rozwiązywania problemów obciążania właścicieli kosztami infrastruktury ilustruje następujący przykład. Jak już wspomniano, w Niemczech obowiązuje zasada, że plany zabudowy są zatwierdzane tylko wtedy, gdy gmina jest w stanie uzbroić teren objęty planem. Z faktu zatwierdzenia planu nie wynika jednak obowiązek gminy do natychmiastowego uzbrojenia tego terenu i właściciele działek nie mogą z tego tytułu skarżyć gminy. Zdarzają się przypadki, że właściciel działki położonej na końcu planowanej lokalnej drogi i uzbrojenia buduje dom jako pierwszy spośród wszystkich inwestorów w tej okolicy. W tym przypadku – ponieważ nie ma ogólnie obowiązującej regulacji prawnej – miasto zawiera z nim dobrowolną umowę o realizacji infrastruktury (*Erschliessungsvertrag*). Projekt budowlany tej infrastruktury wykonuje miasto ze środków budżetowych. Umowa zobowiązuje pierwszego inwestora do wybudowania na własny koszt niezbędnej drogi i sieci uzbrojenia terenów prowadzących do jego działki, ale właścicielem tak wybudowanej ulicy staje się od początku gmina. Miasto rozlicza z góry koszt inwestycji na wszystkich właścicieli działek leżących na terenie objętym planem; z momentem podjęcia przez nich prac budowlanych muszą oni zapłacić swoje udziały i w tym momencie pierwszy budujący otrzymuje zwrot należnych mu z rozliczenia kwot. Tym sposobem występuje on w roli „kredytodawcy”, któremu jego wkład jest w odpowiedniej kwocie (określonej ustalonym kluczem) zwracany, ale bez oprocentowania. Mechanizm ten powoduje, że właściciele dążą do porozumienia się między sobą, zmierzającego do jednoczesnej realizacji zabudowy na wszystkich działkach.

3.18. POLITYKA TERENOWA

Grunty komunalne stanowią istotną podstawę polityki terenowej prowadzonej przez gminy niemieckie. Grunty te nie są traktowane jako towar do sprzedaży najczęściej oferującemu dla ratowania budżetów gmin, lecz jako ważny – obok różnych ulg finansowych – instrument oddziaływania na społeczny rozwój gmin. Oddziaływania te mają formę różnych programów wsparcia dla grup ludności tego wymagających (np. rodziny wielodzietne), dla których rada udostępnia działki po preferencyjnej cenie. Punktem wyjścia takiej polityki jest ustawowy wymóg tworzenia społecznie sprawiedliwego porządku terenów zgodnego z dobrem wspólnym. Na tym polega m.in. społeczna gospodarka rynkowa.

Polityka gospodarowania terenami jest formułowana przez radę miejską i burmistrza (w wielkich miastach – nadburmistrza), wybieranego w bezpośrednich wyborach. Jest on równocześnie, z urzędu, przewodniczącym rady miasta i wszystkich jej komisji oraz jedyną osobą upoważnioną do zaciągania zobowiązań w imieniu miasta. W każdym niemieckim mieście rada miejska ma charakter polityczny i z jej priorytetów wynikają także decyzje przestrzenne. Na przykład rada zdominowana przez partie prawicowe (CDU), które reprezentują w dużej części właściciele nieruchomości i małych i średnich przedsiębiorców, skłonna jest prowadzić taką politykę, by utrzymać wysokie ceny nieruchomości i ograniczać podaż nowych terenów budowlanych, gdyż jest to w jej interesie.

Mimo iż art. 14 Konstytucji RFN daje gwarancje prawa prywatnej własności, co oznacza, że w polityce przestrzennej miast musi być ono traktowane priorytetowo, gwarancja ta nie jest jednak absolutna. Ten sam artykuł ogranicza jednak to prawo stwierdzając, że nie może

ono naruszać dobra wspólnego (interesu społecznego). Dopuszcza także, w wyjątkowych wypadkach, wywłaszczenie z nieruchomości, ale pod warunkiem godnego odszkodowania.

W praktyce miasto unika wywłaszczeń, dążąc do zawierania z właścicielami kompromisowych porozumień, ale w takim przypadku naraża się na długotrwałe procedury i wysokie koszty prowadzenia takich negocjacji. Miasto, w zasadzie, nie jest zainteresowane przejęciem pod swoje potrzeby terenów na własność, częściej korzysta z innych form władania. Widać to wyraźnie przy reprivatyzowaniu terenów uzyskiwanych w procesie reparcelacji.

Jak była już mowa, instrumentem ograniczającym absolutne prawo własności są: plan użytkowania terenu (FNP) i konkretyzujące go plany zabudowy (B-Plan). Niemiecki plan zabudowy jest, jak na stosunki zachodnioeuropejskie, bardzo szczegółowy i restrykcyjny. Oba te plany definiują wykonywanie prawa własności w odniesieniu do konkretnego terenu, decydując o tym, czy dany teren może być w ogóle zbudowany, czy też nie. Jeśli plan uznaje dany teren za budowlany, plan ten ustala jednocześnie, jako prawo miejscowe, co, jak i kiedy może być wybudowane na tym terenie.

Plany te są zatem najbardziej czytelnym wyrazem polityki rady miejskiej w dziedzinie gospodarki gruntami, a tym samym polityki przestrzennej w ogóle. Z pomocą tych planów rada tworzy w przestrzeni miasta obszary, które mogą być zabudowywane i decyduje o kierunkach rozwoju przestrzennego miasta. Wśród licznych zadań konstytucyjnych zarządów miast jest to, poza ustalaniem podatku od działalności gospodarczej, jedyna istotna dziedzina, w której rady miast działają samodzielnie i samorządnie, tworząc powszechnie obowiązujące prawo miejscowe.

Formułowanie polityki przestrzennej ogranicza system finansowy państwa oraz warunki konkurencyjności między gminami. W systemie finansowym funkcjonują różne dotacje i subsydia (zwykle celowe – adresowane na realizację konkretnych celów), jakie otrzymują miasta od landu i państwa. Równocześnie, miasto musi dbać o popieranie lokalnych źródeł dochodu, co jest możliwe poprzez poprawę i uatrakcyjnienie warunków mieszkaniowych oraz sprzyjanie tworzeniu nowych miejsc pracy.

Funkcjonowanie polityki przestrzennej w miastach niemieckich można zilustrować przykładem Stuttgartu. Rada tego miasta kieruje się w swej polityce, dotyczącej gospodarowania terenami, ogólną zasadą, którą można by określić „tyle własności prywatnej, ile potrzeba; tyle własności komunalnej, ile można”. Oznacza to w praktyce, że rada występuje przede wszystkim w roli umożliwiającego inwestorom prywatnym użytkowanie ich terenów, ale musi to następować zgodnie z ustanowionymi przez radę planami zabudowy, odzwierciedlającymi jej priorytety polityczne. Rada realizuje też zasadę rozpraszania własności (*Eigentumsstreuung*) – którą wzmacnia odpowiednio system bankowy – ułatwiając nabywanie terenów obywatelom, którzy ich jeszcze nie mają i w pewnym stopniu utrudniając skupianie w jednym ręku dużych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

Model niemiecki prowadzenia polityki terenowej nie jest jednolity. Między poszczególnymi landami i miastami występują istotne różnice w praktycznych rozwiązaniach, stymulatorach i stosowanych narzędziach. Pozwala to na znaczącą elastyczność dostosowaną do lokalnych warunków społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Jednak wspólnym fundamentem jest konstytucyjna zasada nienaruszalności własności prywatnej przy równoczesnym priorytecie dla celów wynikających z realizowania wspólnego dobra.

3.19. UDZIAŁ OBYWATELI

W początkowym okresie odbudowy Niemiec Zachodnich ze zniszczeń wojennych, które obejmowały wielkie programy budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury, prawa obywateli do swobodnego dysponowania posiadanymi nieruchomościami zostały ograniczone. Tym bardziej trudno by było mówić o aktywnym udziale obywateli w decyzjach planistycznych. Pierwszy krok w tym kierunku nastąpił w końcu lat 60., kiedy rozwinęły się oddolne inicjatywy stowarzyszeniowe, skierowane jednak głównie na wyrażanie protestów wobec różnych decyzji władz gmin, landów i bundu. Obecnie udział obywateli w procesach planistycznych jest uregulowany przepisami Kodeksu planowania gminnego i obejmuje ogólne ustalenia, identyczne dla planu użytkowania terenu (FNP) i planu zabudowy (B-Plan).

Można je opisać w czterech, następujących punktach:

- Gmina ma obowiązek poinformowania mieszkańców o celach, zamierzeniach i skutkach sporządzanych planów zagospodarowania przestrzennego (FNP i B-Plan).
- Władze gminy muszą zapewnić obywatelom możliwość wyrażenia opinii i odbycia dyskusji we wstępnym okresie planowania.
- Zapoznanie obywateli z projektami planów przez ich wyłożenie (i publikację w internecie) na okres jednego miesiąca oraz zebranie od nich uwag/propozycji (*Anregungen*).
- Jeżeli w wyniku złożonych uwag plan zostaje zmieniony podlega on ponownemu wyłożeniu. Wtedy uwagi mogą już dotyczyć tylko tej części, która została zmieniona.

W odniesieniu do planu użytkowania terenu, który nie ma konsekwencji dla osób trzecich, wczesny udział obywateli pozwala gminie poznać poglądy obywateli – zwłaszcza że propozycje do koncepcji planu może złożyć każdy. Później, już do projektu, uwagi bywają zgłaszane masowo, a ich gromadzeniem, klasyfikacją i prezentacją w specjalnym raporcie zajmuje się odpowiedni wydział urzędu miasta. Raport stanowi podstawę do podjęcia decyzji przez radę miasta, a o jej rozstrzygnięciach autorzy uwag są indywidualnie powiadamiani na piśmie¹⁹.

W odniesieniu do planu miejscowego (B-Plan), podobnie jak w poprzednim przypadku, zbierane są wczesne uwagi²⁰, a po ich rozważeniu i wprowadzeniu lub nie do projektu planu, następuje jego wyłożenie (publikacja w Internecie). Zgłoszone uwagi są tak samo jak w FNP zbierane, raportowane radzie i uchwalane lub nie, w zależności od tego czy spełniają, przede wszystkim cele merytoryczne (materialne) planu, określone w Kodeksie planowania gminnego (BauGB). Uchwalony plan miejscowy może być zaskarżony do sądu. W zakresie spraw formalnych (proceduralnych) sprawę można wnieść w ciągu jednego roku, a treści merytorycznych w ciągu siedmiu lat od uprawomocnienia się planu. Sama skarga nie oznacza zawieszenia ważności planu – może o tym zadecydować jedynie sąd. Zdarza się, że sąd decyduje o unieważnieniu planu w całości lub w części, co może skutkować obciążeniem gminy wypłatą odszkodowań. W wypadku oddalenia skargi przez sąd, koszty postępowania płaci skarżący.

¹⁹ W Stuttgarcie do planu użytkowania terenu (FNP) zgłoszono 80 tysięcy takich uwag, które zostały zestawione przez Wydział Planowania Miasta i przekazane radzie miasta w obszernym raporcie.

²⁰ W polskiej procedurze na tym etapie sporządzający plan zbiera „wnioski do planu”.

Szczególna sytuacja występuje w przypadku wielkich inwestycji²¹, dla których prawo przewiduje szczególną formę dokumentu planistycznego, który może być zaskarżany na etapie projektu, a wniesienie sprawy do sądu poprzedzają uwagi składane przez obywateli i organizacje pozarządowe, niektóre z nich osobno rozpatrywane przez sądy. Na przykład do projektu rozbudowy lotniska w Stuttgarcie zgłoszono 60 tysięcy uwag, a przez toczące się postępowania sądowe inwestycja została zatrzymana na dwadzieścia lat.

Kolejnym przypadkiem partycypacji mieszkańców w realizacji zagospodarowania są prawa sąsiedzkie. Określa je wiele przepisów zawartych w Prawie budowlanym oraz rozmaitych rozporządzeniach, często odmiennych w poszczególnych landach, obowiązujących niekiedy od stu lat. Są one, nawet jak na stosunki niemieckie, bardzo szczegółowe i skomplikowane. Wynikają jednak z jednej wspólnej zasady, że uzyskanie zgody przez inwestora na zabudowę i/lub zmianę zagospodarowania oznacza jego uprzywilejowanie, a tym samym, potencjalnie, może być niekorzystne dla sąsiadów lub nawet naruszać ich prawa. W takim przypadku sąsiadowi (właścicielowi) przysługuje prawo wyrażenia sprzeciwu oraz zaskarżenia do sądu realizacji niekorzystnej decyzji. To, czy wniesienie skargi lub złożenie powództwa wstrzyma prowadzenie inwestycji, wymaga w każdym, jednostkowym przypadku interpretacji prawnych i raczej nie jest rozstrzygane wprost – *ex lege*.

Nie można na koniec pominąć wpływu społeczeństwa niemieckiego na decyzje strategiczne zagospodarowania przestrzennego, które z reguły nie przebiegają zgodnie z określonymi prawem procedurami. Przykładem tego mogą być prowadzone od kilku lat akcje za likwidacją elektrowni atomowych, w których uczestniczą setki tysięcy ludzi, po części inspirowanych przez polityków i organizacje ekologiczne, ale też w znacznym stopniu wspieranych spontanicznie przez obywateli. W przypadku wielkich przedsięwzięć urbanistycznych jak np. HafensCity w Hamburgu, Potsdamer Platz w Berlinie czy Projekt Stuttgart 21 (prezentowany w drugiej części publikacji) ten czynnik znacznie silniej wpływa na tok realizacji inwestycji niż wynikałoby to z przepisów prawa.

3.20. SKOORDYNOWANE PLANOWANIE INWESTYCJI

W niemieckim systemie publicznego planowania przestrzennego wielkie, konkretne projekty i zamierzenia (*Planungen und Maßnahmen*) „mające wpływ na zagospodarowanie przestrzenne i ponadlokalne znaczenie” podlegają specjalnej procedurze, zwanej procedurą ustalenia planu (*Planfeststellungsverfahren*). Taki przepis jest zawarty w §15 ustawy o porządku przestrzennym (ROG) i figuruje w skoordynowanych z tą ustawą regulacjach resortowych. Co rozumie się pod pojęciem wielkich projektów i zamierzeń jest ustalone w osobnym rozporządzeniu w sprawie porządku przestrzennego (Raumordnungsverordnung – RoV – 1990). Zalicza ono do tej grupy 18 rodzajów inwestycji/urządzeń (*Anlagen*):

- inwestycje położone na terenach na zewnątrz miast, które określa federalna ustawa o ochronie przed imisjami (Bundes-Immissionsschutzgesetz);

²¹ A. Jędraszko w rozdz. 7, dotyczącym śródmieścia Stuttgartu, szeroko omawia udział obywateli w procesie planowania, projektowania i realizacji wielkiego przedsięwzięcia inwestycyjnego (przyp. red.).

- stałe urządzenia energetyki jądrowej;
- stałe urządzenia zabezpieczające i służące składowaniu odpadów radioaktywnych;
- składowiska odpadów;
- budowa oczyszczalni ścieków;
- budowa i istotna zmiana rurociągu prowadzącego substancje niebezpieczne dla wód;
- budowa, usunięcie lub przekształcenie wód lub ich brzegów oraz porty większe niż 100 ha, wały ochronne i inwestycje służące uzyskiwaniu terenów z morza;
- budowa dróg krajowych (Bundu);
- budowa nowych i istotna zmiana krajowych tras szynowych (Bundu), budowa stacji rozrządowych i stacji przeladunkowych dla zintegrowanego transportu;
- budowa tras doświadczalnych dla wypróbowania technik ruchu szynowego;
- rozbudowa, budowa i likwidacja krajowych dróg wodnych (Bundu);
- budowa i istotna zmiana lotnisk;
- budowa linii wysokiego napięcia 110 KV lub więcej oraz gazociągów o średnicy powyżej 300 mm;
- budowa wsi letniskowych, kompleksów hotelowych i innych wielkich obiektów dla ruchu wypoczynkowego i turystycznego;
- inwestycje górnicze;
- inne niż górnicze inwestycje służące pozyskiwaniu powierzchniowych surowców o powierzchni większej niż 10 ha;
- budowa lub istotna zmiana trasy kolei magnetycznej;
- budowa centrów sklepowych, wielkich obiektów handlu detalicznego i innych wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Zamierzenia należące do tej grupy są oceniane równoległe z różnych punktów widzenia, w tym w szczególności z punktu widzenia skutków oddziaływania na środowisko. Przesłanki ekologiczne towarzyszą od samego początku ustalania planu, co ma formę oceny zamierzonej inwestycji z punktu widzenia jej ingerencji w przyrodę i krajobraz. Obowiązujące prawo wymaga minimalizacji tych ingerencji lub/i kompensacji powstałych strat w innym miejscu. Ustalenia dotyczące tych spraw zawarte są w Towarzyszącym planie ochrony krajobrazu (*Landschaftspflegender Begleitplan* – LBP). Plan ten stanowi obowiązkowy element dokumentacji całego zamierzenia i bez niego żaden plan zabudowy nie może być zatwierdzony. LBP może obejmować środki redukcji ingerencji w przyrodę i krajobraz, np. w formie wysunięcia wariantu zmierzania, który odpowiada tej zasadzie; środki chroniące florę i faunę, np. przez budowę ogrodzeń ochronnych lub zazielenianie; środki wyrównawcze w postaci terenów na obszarze zamierzenia, np. tworzenie biotopów lub rekultywację terenów zniszczonych; środki kompensacyjne wyznaczone poza obszarem zamierzenia. Przez postanowienie o ustaleniu planu (*Planfeststellungsbeschluss*) LBP nabiera mocy powszechnie obowiązującej.

Celem tej procedury jest możliwie wczesne rozpoznanie i rzeczowe rozpatrzenie interesów instytucji i obywateli, co w oczywisty sposób skutkuje modyfikacjami pierwotnego planu inwestycji. Istota tej procedury polega na skoncentrowaniu całego procesu uzgodnień w ręku wojewody (*Regierungspräsident*). Nie chodzi zatem o likwidację czy choćby ograniczenie procesu uzgodnień przewidzianych dla projektów budowlanych, lecz o ich usprawnienie. Podstawę bezpośrednią tych działań stanowi Prawo administracyjne bundu/landów. W toku

tego postępowania następuje prawnie obowiązujące ustalenie inwestycji w drodze aktu administracyjnego. Zastępuje on wszelkie inne zatwierdzenia, zgody itp., które bez tego instrumentu byłyby konieczne, powodując przewlekane przygotowanie inwestycji. Podjęta w wyniku tej procedury decyzja jest obowiązująca dla gminy w jej planowaniu komunalnym (przestrzennym), dla współdziałających instytucji i dla dotkniętych nią obywateli²². Stanowi ona podstawę do podjęcia wywłaszczeń.

System niemiecki służy nie tyle likwidacji uzgodnień, lecz umożliwia ich przeprowadzenie w sposób systematyczny i skoncentrowany, oszczędzający czas i zapewniający skuteczność sensownego planowania. Obejmuje on ustalenie zgodności z planami przestrzennymi landu, regionu i miejscowymi, rozpatrzenie alternatyw, uzyskanie stanowisk dotkniętych inwestycją instytucji, wysłuchanie opinii społecznych i indywidualnych obywateli itp. Ich podstawową zasadą jest koordynacja danego zamierzenia ze wszystkimi elementami materialnymi zagospodarowania istniejącymi na danym obszarze oraz z istniejącymi tam planami a także uwzględnienie sugestii i życzeń obywateli.

3.21. **POŚŁOWIE**

Przedstawiony wyżej niemiecki system planowania i realizacji zagospodarowania przestrzennego rozwijał się ewolucyjnie w ciągu ubiegłych 130 lat. Jego podstawą była zasada prymatu dobra wspólnego i sterowanie zagospodarowaniem przestrzennym przez władze publiczne wszystkich szczebli administracji. Jego efektem jest – widoczny gołym okiem – porządek przestrzenny tego zagospodarowania, zarówno w skali makro jak i w skali mikro. Jest on jednocześnie ważnym instrumentem popierania trwałego rozwoju, w którym istotną rolę odgrywa ograniczanie przeznaczania nowych terenów na cele budowlane.

System ten miał wpływ na konstruowanie przepisów dotyczących planowania zagospodarowania przestrzennego jako funkcji publicznej w państwach sąsiadujących, zwłaszcza niemieckojęzycznych (Austria, Szwajcaria) oraz państwach skandynawskich i Holandii. Elementy tego systemu stanowią ważną przesłankę polityk formułowanych w ramach Unii Europejskiej, zarówno tych, które odnoszą się bezpośrednio do zagospodarowania kraju, jak i tych odnoszących się do koncepcji trwałego rozwoju i jego elementów składowych.

Na tle prezentacji systemu niemieckiego nasuwa się nieodparcie porównanie z działaniami podjętymi tym zakresie przez Polskę w czasie transformacji. We wprowadzanym od 1989 roku w Polsce ustroju politycznym i społeczno-gospodarczym zagadnienia planowania rozwoju zagospodarowania przestrzennego, w takim sensie, w jakim istnieje ono w państwach „starej” UE, nie znalazły w ogóle miejsca. Z jednej strony, odrzucono całkowicie dorobek (także metodyczny) okresu realnego socjalizmu. Z drugiej strony, przyjęto rozwiązania bardziej neoliberalne niż w USA, nie zdając sobie sprawy, że w tym państwie także istnieje planowanie przestrzenne. W efekcie powstało – nieznanne w tej skali w Europie – polskie eldorado spekulacji gruntami sprzeczne z innymi politykami trwałego rozwoju, wzmacniające tendencje do upadku cywilizacyjnego, wyzwajające potężne siły niszczące polski krajobraz i jego kulturę budowlaną.

²² Patrz rozdział 3.19 tego artykułu na temat partycypacji społecznej w procesach planistycznych (przyj. red.).

ANEKS KILKA UWAG NA TEMAT SCENY POLITYCZNEJ I ZASAD DZIAŁANIA ORGANÓW PAŃSTWA NIEMIECKIEGO

A. Niemiecka scena polityczna

Występują na niej przede wszystkim dwie wielkie partie określające się jako „partie ludowe” (*Volksparteien*). Ten przymiotnik odnosi się do ich masowości i ma świadczyć, że motywem przynależność do nich jest wspólnota wartości i przekonań, a nie uzyskanie bezpośrednich korzyści, np. w formie intratnych posiad. Są to liczące po pół miliona członków CDU i SPD oraz istniejąca tylko w Bawarii, programowo z nimi związana, CSU.

- CDU – *Christlich-Demokratische Union* (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna)

Partia powstała po II wojnie światowej, a uformowała się ostatecznie w 1950 roku. Aby być jej członkiem nie trzeba koniecznie należeć do jednego z dwóch kościołów chrześcijańskich (rzymsko-katolickiego lub ewangelickiego). Określenie „unia” oznacza, że chodzi tu o oba Kościoły, mniej więcej jednakowo w Niemczech liczne, choć ich udział w poszczególnych landach jest różny.

Określenie „chrześcijańska” ma mało wspólnego z interpretacją tego pojęcia w Polsce. Punktem ciężkości działania Kościołów niemieckich nie są sprawy wiary i kultu wyrażane w modlitwie i celebrze, lecz szeroka aktywność w sferze socjalnej, polegająca na pomocy ludziom potrzebującym, znajdującym się, z różnych względów, w trudnych warunkach życiowych. Obejmuje ona m.in. prowadzenie domów starców, przytułków, szpitali, przedszkoli itp. To powoduje, że Kościoły są jednymi z największych pracodawców w Niemczech. Większość budynków kościelnych jest na co dzień zamknięta. Politycy odwiedzają je raczej przy okazji różnych uroczystości niż z powodu powszedniej duchowej potrzeby. W odróżnieniu od polskiej specyfiki, gdzie głównym dochodem parafii jest „taca”, członkowie Kościołów niemieckich płacą „podatek kościelny”, ściągany przy wypłacie wynagrodzeń. Przy każdej parafii istnieje pochodzący z wyboru komitet wiernych, kontrolujący działania proboszcza i gospodarkę finansową parafii.

Podstawę ideową partii CDU stanowi Program Podstawowy (*Grundsatzprogramm*), wielokrotnie zmieniany i uzupełniany. Jego główne hasła to wolność, solidarność, sprawiedliwość i bezpieczeństwo i nie różnią się w zasadzie od haseł innych partii – odmienna jest jednak ich konkretyzacja i praktyczne zastosowanie.

- CSU – *Christlich-Soziale Union* (Unia Chrześcijańsko-Społeczna)

Partia istniejąca tylko w Bawarii. W jej hasłach figurują (generalnie) wartości konserwatywne, precyzowane jako wolność, odpowiedzialność, nowoczesność, bliskość ludziom, tradycja i postęp. Partia jest stosunkowo liczna (160 tys. członków) w landzie mającym 12,5 mln mieszkańców. Jest ona permanentnym koalicjantem CDU. Ma obecnie w Bundestagu 46 posłów.

- SPD – *Sozialdemokratische Partei Deutschland* (Partia Socjaldemokratyczna Niemiec)

Najstarsza partia niemiecka – jej korzenie sięgają rewolucji 1848 roku a za formalne ukonstytuowanie w Lipsku przyjmuje się rok 1863. Partia mająca bogatą tradycję i równie

bogatą historię a jej liderzy mieli duży wpływ na partie socjaldemokratyczne w innych państwach europejskich. Odegrała ona zasadniczą rolę w ukształtowaniu niemieckiego systemu gospodarczego i społecznego. Najważniejsze postanowienia jej Programu Podstawowego (wielokrotnie zmienianego) to wolność i sprawiedliwość społeczna. Mniej więcej do 1950 roku była partią grupującą głównie robotników i pracowników najemnych, obecnie skupia przeważnie emerytów i urzędników. Ostatnio partia przeżywa kryzys – w ostatnich wyborach do Bundestagu osiągnęła najgorszy wynik w jej powojennej historii (23%).

- *FDP – Freie Demokratische Partei* (Partia Wolnych Demokratów)

Jest to niemiecka partia liberalna, której programowym punktem ciężkości jest poprawa klimatu inwestycyjnego, obniżka podatków, redukcja roli państwa, gwarantowanie praw podstawowych, integracja europejska. partia liczy około 72 tys. członków, w znacznej części przedsiębiorców klasy średniej. Istnieje w niej frakcja o nachyleniu konserwatywnym identyfikująca się z historycznym nurtem DVP – *Deutsche Volkspartei* (Niemiecka Partia Ludowa), która po II wojnie światowej nie odgrywała już samodzielnej roli politycznej.

- *Bündnis 90 / Die Grünen* – Sojusz 90 (roku) / Zieloni (w skrócie: *Bündnisgrüne*)

Partia powstała w 1980 roku początkowo tylko w Niemczech Zachodnich, jako efekt obywatelskich ruchów na rzecz ochrony środowiska. Dołączyły do nich po zjednoczeniu Niemiec w 1990 roku opozycyjne w b. NRD ruchy obywatelskie, połączone w Sojusz 90 niosący hasła: pokój, prawa człowieka i demokracja. Punktem ciężkości programu (połączonej) partii jest polityka pro środowiskowa oraz trwały rozwój rozumiany jako integracja ekologii, ekonomii i problemów społecznych (ekologiczna gospodarka rynkowa). Nowatorskimi elementami polityki wewnętrznej partii były (początkowo): parytet kobiet, zasada rotacji stanowisk, rozdział między piastowanym urzędem a mandatem wyborczym oraz zwalczanie „kasty” zawodowych polityków. Partia liczy około 48 tys. członków, głównie w byłych Niemczech Zachodnich. W tzw. nowych landach (byłej NRD) jest stosunkowo słaba. W wyborach do Bundestagu 2009 roku zdobyła ogółem 10,7% głosów. Przekrój społeczny członków przechodził silną ewolucję – obecnie jest to partia o stosunkowo największym udziale członków z wyższym wykształceniem, dużej ilości zawodowych urzędników, osób o stosunkowo wysokich dochodach, pracujących głównie w sektorze usług.

- *Die Linke* – Lewica

Jest to partia „pogrobowców” komunistycznych istniejąca zarówno w b. NRD jak i w Niemczech Zachodnich. W ostatnich wyborach (2009) do Bundestagu, zapewne nie bez związku z kryzysem finansowo-gospodarczym, osiągnęła niespodziewanie trzeci wynik (11%). Posługuje się populistycznymi hasłami odnoszącymi się do idei pokoju, demokracji i solidarności. Wewnątrz partii funkcjonuje frakcja „platformy komunistycznej”.

- *Freie Wähler* – Wolni Wyborcy

Są to luźne grupy obywatelskie, niemające ogólnopaństwowej struktury partyjnej, tworzące jedynie zrzeszenie. Liczba jego członków sięga 260 tys. Chociaż istnieją od 1956 roku, dotacje państwową (przysługującą partiom) otrzymali po raz pierwszy w 2009 roku.

Najsilniej są reprezentowani w Bawarii (40% radnych komunalnych) i Badenii-Wirtembergii (44% radnych). Na poziomie gmin i ich związków występuje ostatnio silny trend wzrostowy roli Wolnych Wyborców i ich reprezentacji.

- *Die Republikaner* – Republikanie

Jest to partia faszyzująca i ksenofobiczna, nawiązująca do tradycji hitlerowskich (zabronionych w Niemczech). Określa się sama jako nowoczesna, konserwatywna, patriotyczna (proniemiecka), społeczna, demokratyczna oraz przeciwna UE i walucie euro. Nie ma reprezentacji w Bundestagu, ale jest stosunkowo liczna w pięciu nowych landach (b. NRD).

- *Piratenpartei Deutschland* – Partia Piratów

Międzynarodowy ruch społeczny, zawiązany w 2006 roku, wywodzący się ze środowisk ludzi młodych i dobrze wykształconych, żądający przede wszystkim swobody korzystania z internetu i osłabienia ochrony własności intelektualnej. Domagający się m.in. większej przejrzystości polityki i wprowadzenia płacy minimalnej oraz większych nakładów na oświatę, zniesienia biletów na komunikację miejską, obniżenia wieku wyborczego – do zera. Na terenie Niemiec Partia Piratów znaczącą siłą reprezentuje na razie w Berlinie, gdzie uzyskała w wyborach do władz landu 8,9 % głosów, co dało jej 15 deputowanych (w 159 osobowej izbie). Piratom udało się zmobilizować dużą grupę osób, którzy w poprzednich latach w ogóle nie głosowali, a także pozyskać część dotychczasowych wyborców SPD i Zielonych. Wyborcy Piratów to przede wszystkim młodzi mężczyźni po maturze.¹

B. System administracji publicznej

Ustrój polityczny i administracyjny RFN został ustalony w Konstytucji z 1949 roku, opracowanej w ciągu dwóch tygodni przez Konwent Konstytucyjny złożony ze specjalistów konstytucjonalistów, pod zasadniczym wpływem trzech mocarstw okupacyjnych (USA, Wielkiej Brytanii i Francji). Dotyczył on przez 40 lat tylko tzw. Niemiec Zachodnich, a po zjednoczeniu z częścią wschodnią (1990) został rozciągnięty także na obszar byłej NRD.

Według tej Konstytucji RFN jest dobrowolną federacją krajów związkowych, zwanych landami, których samorządność jest ograniczona przez działania służące realizacji celów ogólnopaństwowych. W systemie tym, zwanym federalnym, istnieją trzy zasadnicze, samodzielne poziomy polityczne: bund (czyli poziom ogólnokrajowy – związkowy), landy i gminy, z których każdy ma własne kompetencje. Jednakże tylko bund i landy (określane łącznie jako „państwo”) dysponują wolą polityczną oraz decydują o zasadach własnej gospodarki finansowej. Na poziomie ogólnokrajowym Konstytucja ustaliła pięć organów państwa: prezydent, Bundestag (sejm związkowy), Bundesregierung (rząd związkowy, na którego czele stoi kanclerz), Bundesverfassungsgericht (związkowy trybunał konstytucyjny) i Bundesrat (rada związku).

¹ Na podstawie www.gazeta.pl oraz www.piratenpartei.de (120911).

Bundestag jest ogólnokrajowym parlamentem i jednocześnie jedynym organem wybranym w wyborach powszechnych (ostatnie odbyły się 27.09.2009 r.) na czteroletnią kadencję. Liczy obecnie 622 posłów.

Federalny (związkowy) ustrój Niemiec wyraża Bundesrat – organ konstytucyjny państwa, który pozwala landom uczestniczyć w procesach stanowienia prawa, formułowania polityk i zarządzania, kreowanych na szczeblu związkowym, a także w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. Każdy z 16 landów jest reprezentowany w Bundesracie przez członków swojego rządu, którzy dysponują liczbą głosów zależną od liczby ludności danego landu. Obecnie całkowita liczba głosów wynosi 69, przy czym najmniejsze landy, jak Miasto Brema, mają ich trzy, a największe, jak Północna Nadrenia-Westfalia, sześć. Sens istnienia najmniejszych landów jest co jakiś czas kwestionowany, ale wobec braku koniecznego poparcia politycznego i oporu zainteresowanych, zamiary te upadają, tym bardziej że kolor polityczny landów jest różny i zmienny w czasie.

Bundesrat ma prawo współdziałania w procesach legislacyjnych i tworzeniu polityk na szczeblu związkowym, przy czym procedowane ustawy dzielą się na dwie grupy: te, które wymagają zgody Bundesratu i wszystkie pozostałe, w stosunku do których sprzeciw Bundesratu może być przez Bundestag odrzucony. Do pierwszej grupy (wymagającej zgody) należą co do zasady te ustawy, których odrzucenie przez Bundesrat nie paraliżuje działalności legislacyjnej państwa. Bundesrat ma również prawo do własnej inicjatywy ustawodawczej. Odbywa około 12 posiedzeń rocznie.

Landy niemieckie korzystają z dużej samodzielności, ale Konstytucja federalna ogranicza ich kompetencje w obszarach kultury, edukacji i informacji publicznej. każdy land ma własną konstytucję, która musi być niesprzeczna z ustawą związkową. Naczelnym organem landu jest parlament, o różnej liczbie posłów, wyłaniany w wyborach powszechnych dla danego landu. Każdy land posiada rząd, na którego czele stoi premier. Struktura rządu jest różna – nie ma standardowej listy ministerstw ani zakresu ich kompetencji.

4. RELACJE MIĘDZY BRYTYJSKIM SYSTEMEM PLANOWANIA A ZARZĄDZANIEM DUŻYMI PROJEKTAMI MIEJSKIMI

4.1. WSTĘP

Celem artykułu jest zarysowanie głównych modeli zarządzania dużymi projektami urbanistycznymi i sposobów ich wdrażania, mechanizmów samorządności (*governance*) oraz umiejscowienie tych modeli w brytyjskim systemie planowania. Przyjęta perspektywa czasowa obejmuje okres od początku lat 80., i projektu odbudowy doków w Londynie, do nowszych realizacji, takich jak projekty związane z regeneracją okolic dworca Paddington czy przekształceń Thames Gateway.

Większość omawianych projektów jest związana z procesami rewitalizacji (*regeneration*) miast. Decyzja o wdrożeniu dużych projektów urbanistycznych z reguły była wynikiem realizacji określonej polityki przestrzennej, starającej się odpowiedzieć na potrzeby związane ze zmieniającą się sytuacją brytyjskich miast. Koniec lat 80. jest o tyle istotny, że ilustruje ważną zmianę na rzecz zwiększonej roli sektora prywatnego w procesach rewitalizacji, jak i wprowadzenie szeregu strategii opierających się o tzw. rewitalizację bazującą na nowych inwestycjach – *property-led regeneration* (Turok, 1992). Ów proces ulegał zmianom na skutek krytyki efektywności takich strategii oraz szerszym uwarunkowaniom politycznym; tym niemniej prywatni aktorzy pozostali partnerami w procesach realizacji dużych przekształceń miast. Koniec lat 90. to okres powrotu polityk centrystycznych oraz rosnącej roli instytucji państwowych w koordynowaniu zagospodarowania.

Uświadomienie sobie złożoności relacji między działaniem rynku nieruchomości, planowaniem a polityką miejską w kontekście dużych projektów jest szczególnie istotne. Współczesne procesy inwestycyjne są „dynamiczne, głęboko kontekstualne i uzależnione od lokalnych uwarunkowań” (Guy, Henneberry, 2000, s. 2410), dlatego trudnością jest zamknięcie ich opisu jedynie w kategoriach działań poszczególnych aktorów czy działań administracyjnych. Podobnie z systemem planowania i samorządności, który w badanym okresie (ponad trzech dekad) ulegał istotnym zmianom. Analiza przemian politycznych jest jednym z kluczy pozwalających na prześledzenie ewolucji planowania. Można tu wymienić etapy ewolucji polityki miejskiej, takie jak rządy konserwatystów, w tym liberalna polityka Margaret Thatcher, próby budowania partnerstwa na rzecz rozwoju za rządów Johna Majora, czy wysiłki w celu „uspocznienia” liberalnej polityki za rządów Nowej Lewicy po 1990 roku.

Ze względu na te czynniki, jak i bogactwo inicjatyw realizowanych w ramach programów miejskiej rewitalizacji, związanych z dużymi projektami urbanistycznymi, zagadnienia te przedstawiono w znacznym uproszczeniu. Przyjęta formuła opisu określonych modeli oraz powiązania ich z konkretnymi projektami ma na celu identyfikację głównych,

charakterystycznych rozwiązań oraz umiejscowienie ich w określonym kontekście socjo-ekonomicznym.

W artykule kolejno pokazano relacje między systemem planowania a problematyką dużych projektów urbanistycznych, omówiono przyjętą klasyfikację modeli inwestycyjnych, z wyszczególnieniem roli aktorów procesu (publicznych – rządowych i samorządowych, modeli partnerskich oraz inwestycji prywatnych), oraz krótką charakterystykę tych modeli w kontekście mechanizmów zarządzania oraz zmieniających się kierunków polityki miejskiej.

4.2. POLITYKA MIEJSKA A DUŻE PROJEKTY URBANISTYCZNE – PERSPEKTYWA ZMIANIAJĄCEGO SIĘ KONTEKSTU INSTYTUCJONALNEGO

Relacja między brytyjskim systemem planowania a dużymi projektami urbanistycznymi zmieniła się wraz ze zmianą systemu politycznego – dotyczyło to zarówno paradygmatów dotyczących metodologii planowania, jak i zmieniającego się kontekstu związanego z sytuacją społeczną i ekonomiczną miast. Przedstawiona analiza identyfikuje działania z perspektywy odgórnych, scentralizowanych działań rządu. Wynika z konstrukcji brytyjskiego systemu planowania, bazującego na silnej roli instytucji rządowych, skutkującej podporządkowaniem polityki planistycznej gmin interesom centralnej polityki kraju.

Inną przyczyną jest przyjęty sposób spojrzenia na politykę miejską jako kombinację między intelektualnym procesem (bazującym na racjonalnej analizie) oraz procesem instytucjonalnym (procesem rozwoju polityk). Taka perspektywa ściśle wiąże proces planowania decyzyjnie oraz czasowo z kontrolą konkretnych opcji politycznych (Wilks-Heeg, 1996, Tallon, 2010). Choć upraszcza ona nieco percepcję ewolucji systemu, jest pomocna w zrozumieniu poszczególnych okresów w rozwoju polityki miejskiej.

Kierunki interwencji brytyjskich rządów, jak i sposób, w jaki była realizowana polityka miejska, zmieniły się wyraźnie od końca lat 70. Główne wątki tej zmiany wiązały się z (Tallon, 2010):

- odejściem od keynesowskiego modelu państwa opiekuńczego i osłabieniem pozycji władz publicznych;
- rozwojem horyzontalnych powiązań, „przedsiębiorczości” (*entrepreneurialism*) oraz współzarządzania (*governance*) w rozwoju miast i lokalnej polityce (Harvey 1989, Pacione, 2003);
- wzrostu znaczenia miejskich regionów i współpracy ponadlokalnej (Short, Kim, 1999);
- rosnącego znaczenia ponadlokalnych sieci miast – dotyczy to zarówno dynamiki międzymiejskiej konkurencji, miejskiego marketingu, jak i powiązań i kooperacji (Harvey, 1989).

Duże projekty urbanistyczne jako wybór drogi przekształceń terenów miast, w tym nowo powstające dzielnice biur i prywatne centra handlowe, symbolizowały transformację polityki miejskiej w stronę rosnącego poparcia dla przedsiębiorczości, konkurencyjności czy prorynkowej postawy władz. Wybór odzwierciedlał dobór narzędzi stosowanych we wdrażaniu projektów, takich jak rosnąca rola partnerstwa publiczno-prywatnego, wykorzystanie zachęt fiskalnych czy publicznych funduszy jako dźwigni dla prywatnych inwestycji. U podstaw tego kierunku działań leżało przeświadczenie, iż najlepszym remedium na problemy, z którymi borykały się miasta, jest zwiększenie możliwości inwestowania w centrach miast

przez prywatnych inwestorów, a rynkowa efektywność we wsparciu tych działań powinna zastąpić tradycyjną, redystrybucyjną politykę społeczną. Ten punkt widzenia był najsilniej wyrażany przez rządy konserwatystów po 1980 roku (Parkinson-Evans, 1990).

Zmieniały się także cele oraz efekty oceny skuteczności polityki miejskiej. W kontekście realizacji dużych projektów urbanistycznych zwiększyła się rola doraźnych efektów tych działań – najczęściej zmiany wyglądu i zagospodarowania zaniedbanych fragmentów miasta czy stopnia, w jakim udało się zachęcić prywatnych inwestorów do realizacji projektów. Wiązało się to z charakterem narzędzi polityki opartej o wykorzystanie mechanizmów rynku nieruchomości (Turok, 1992). Efekty działań najsilniej odzwierciedlał przypadek Londynu w latach osiemdziesiątych, kiedy na fali rozwoju usług w sektorze finansów miasto odczuło najsilniejszą rozbudowę przestrzeni biurowych oraz realizację takich projektów jak przebudowa doków czy budowa Canary Wharf (Tallon, 2010). Zwiększenie roli nieruchomości w przekształcaniach miast niesło także inne skutki dla praktyki zarządzania ich rozwojem. Jednym z nich była rosnąca rola tzw. projektów flagowych (*flagship projects*) – dużych projektów realizowanych na terenach zdegradowanych, mających symbolizować pozytywną zmianę miejskiej gospodarki. Projekty flagowe były zarówno działaniem inwestycyjnym, jak i elementem szerszej strategii wizerunkowej (Smyth, 1994)¹. Innym efektem stał się wzrost praktyk inspirowanych rozwiązaniami przyjętymi przez inne konkurujące miasta. Manifestacją tych działań stał się wzrost powielanych typologii projektów, przykładowo dzielnice handlowo-rozrywkowe, zespoły apartamentowców czy nowe dzielnice „przemysłu kreatywnego” realizowane jako element polityki rewitalizacji miasta.

4.3. BRYTYJSKI SYSTEM PLANOWANIA I DUŻE PROJEKTY URBANISTYCZNE

Usytuowanie mechanizmów wdrożenia dużych projektów w kontekście polityki miejskiej wymaga szkicowego opisu brytyjskiego systemu planistycznego. Nie jest to łatwe zadanie, gdyż w chwili pisania tego tekstu trwa dyskusja na temat radykalnej i gruntownej zmiany systemu w ramach szerszej polityki konserwatystów, polegającej na decentralizacji władzy w ramach tzw. *Big Society*, wyrażonej m.in. poprzez ustawę *Localism Act, 2008*. Poniższy rozdział jest zapisem systemu w trakcie transformacji.

Podwaliny współczesnego systemu planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii powstały przed wojną, jednak jednym z najważniejszych w kontekście współczesnego systemu aktów prawnych była powojenna ustawa *Town and Country Planning Act, 1946*. Dokument określił główne zasady funkcjonowania planowania w Wielkiej Brytanii, a wśród nich m.in.:

- Ustalił wymóg sporządzania planów zagospodarowania terenu przez lokalne samorządy.
- Znacjonalizował prawo do zagospodarowania nieruchomości oraz oddzielił je od prawa własności – zasady zagospodarowania są ustalane w planach zagospodarowania, a zagospodarowanie nieruchomości (czy zmiana sposobu użytkowania), poza określonymi wyjątkami, wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

¹ B. Doucet B., *Flagship Regeneration: panacea or urban problem?*, 2007 (www.gla.ac.uk/media/media_47909_en.pdf, pobrane 22.10.2011).

- Wprowadził mechanizm tzw. opłat planistycznych (*development charge*) pobieranych za wzrost wartości nieruchomości przy uzyskaniu pozwolenia na budowę. Został on zlikwidowany w 1954 roku, jednak w ustawie z 1990 roku wprowadzono inny mechanizm – tzw. *Section 106 Agreement* – wymagający od starającego się o pozwolenia na budowę podpisania umowy z gminą w celu określenia negocjowanych z samorządem ograniczeń, kontrybucji i zobowiązań. Opłaty pobierane od realizujących projekty miały na celu zminimalizowanie kosztów zewnętrznych przedsięwzięć, dla którego przyznawano pozwolenie na budowę, przykładowo, poprzez finansowanie infrastruktury przy realizacji dużych projektów.

- Nadał samorządom prawa umożliwiające realizację inwestycji celu publicznego oraz wykupu nieruchomości za odszkodowaniem (*compulsory purchase order* – CPO).

- Wprowadził zasady regulujące umieszczanie reklam czy ochrony obiektów o wartościach kulturowych, m.in. stworzył pierwowzór rejestru zabytków (TCPA, 1946).

System ulegał jednak zmianom – odzwierciedlały je kolejne zmiany ustawy (z lat 1962, 1984) – nie zmieniały one jednak zasadniczo podstaw funkcjonowania systemu planowania. Istotniejsze zmiany po 1947 roku obejmowały m.in.:

- Struktury i kompetencje instytucji odpowiedzialnych za planowanie oraz wydawanie pozwoleń na budowę.

- Formuły planów zagospodarowania przestrzennego.

- Wzmocnienie mechanizmów nadzoru planistycznego (*planning enforcement*) – czyli mechanizmów kontroli zgodności zagospodarowania z ustaleniami pozwoleń na budowę.

- Wprowadzenie mechanizmów oceny oddziaływania na środowisko planów i przedsięwzięć inwestycyjnych czy systemu ochrony walorów kulturowych.

- Wprowadzenie planowania w skali regionu poprzez tzw. *Regional Spatial Strategies* – RSS (w 2004 roku, obecnie rozwiązanie jest poddawane debacie przez rząd konserwatystów).

Istotne zmiany, wymienione powyżej, zostały wprowadzone m.in. w ustawach *The Planning and Compensation Act, 1991* oraz *The Planning and Compulsory Purchase Act z 2004 roku*.

Wiele ze zmian zostało także wprowadzonych przez inne liczne akty prawne powiązane z systemem planowania: ochroną środowiska, ochroną walorów kulturowych czy planowania transportu. W kontekście dużych projektów miejskich jednym z istotnych aktów była ustawa – *Local Government, Planning and Land Act, 1980*, która stworzyła podstawy prawne dla funkcjonowania korporacji rozwoju miejskiego (ang. *Urban Development Corporations* – UDC) opisanych poniżej. Innym istotnym dokumentem był m.in. *The Greater London Authority Act 1999* określający zasady funkcjonowania samorządu regionalnego dla Londynu. Po 1998 roku² wiele z kompetencji brytyjskiego parlamentu, w tym kwestie systemu planowania, zostało przekazanych nowo wybranym władzom Szkocji i Walii.

Istotnym elementem systemu planowania jest silna rola rządu brytyjskiego w określaniu zasad realizacji polityki przestrzennej przez lokalne samorzady. Najprawdopodobniej ten stan rzeczy będzie ulegał zmianie na rzecz decentralizacji. Dotychczasowym mechanizmem pozwalającym na silny interwencjonizm władz były wytyczne lub oświadczenia planistyczne – (*Planning Policy Guidance* – PPG zastąpione w 2004 roku przez *Planning Policy State-*

² Na mocy *The Scotland Act 1998* i *The Government of Wales Act 1998*.

ments – PPS). Dokumenty dotyczyły różnych aspektów planowania w kraju – np. polityki mieszkaniowej, ochrony przeciwpowodziowej, stosowania energii odnawialnej w nowo powstającej zabudowie oraz wielu innych. Według planów rządu konserwatystów PPS mają zostać zastąpione uproszczonym i ujednoczonym dokumentem – National Planning Policy Framework (NPPF).

Obecny system planowania nadal opiera się o tworzenie planów przestrzennych (*plan-led*), a obowiązek ich sporządzania ciąży na lokalnych samorządach (*district councils*). Ich forma zmieniała się znacząco od planów struktury przypominających polskie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (*Local Plans* i *Unitary Development Plans*) do współczesnych dokumentów posiadających ogólny i strategiczny charakter. Jedną z ostatnich wersji systemu wprowadziła zmiana ustawy z 2004 roku. Obowiązującym i wymaganym od samorządu uprawnionego do planowania (Local Planning Council) dokumentem, określającym kierunki polityki przestrzennej stał się *Local Development Framework* (LDF). LDF jest zbiorczym dokumentem, który po 2004 roku zastąpił dwupoziomowy system planów ogólnych sporządzanych w skali całego samorządu (*Unitary Development Plans*) oraz planów szczegółowych (*Local Plans*). LDF zawierają szereg dokumentów – w minimalnej wersji są to³:

1) Wymagane podstawowe dokumenty planistyczne (*Development Plan Documents*) – DPD:

– *Core Strategies* – strategia rozwoju, która powinna być spójna z *Regional Spatial Strategy* – regionalną strategią przestrzenną. Zawiera główne wytyczne dotyczące rozwoju przestrzennego i użytkowania terenów. Powinna być spójna z innymi dokumentami strategicznymi określającymi wytyczne rozwoju gospodarczego czy cele społeczne (*Community Strategy*) oraz poparta rzetelną i wiarygodną analizą lokalnych uwarunkowań (*robust and credible evidence*).

– *Site Specific Allocations* – plan określający sposoby zagospodarowania i użytkowania poszczególnych terenów oraz wskazania obszarów chronionych.

– *Adopted Proposals Map* – mapa uwzględniająca projekty, które uzyskały pozwolenie na budowę.

2) Wymagane dokumenty dotyczące sporządzania oraz monitoringu wykonania planu:

– *Statement of Community Involvement* – dokument określający zasady partycypacji społecznej w przygotowaniu wszystkich opracowań składających się na LDF.

– *Annual Monitoring Report* – raport roczny monitorujący stopień wykonania celów zawartych w strategiach.

– *Local Development Scheme* – „program” sporządzania LDF. Obejmuje on opis stanu dotychczasowej polityki przestrzennej oraz propozycje dotyczące zakresu oraz harmonogramów sporządzania dokumentów planistycznych, z których ma składać się LDF.

W kontekście dużych projektów system planistyczny cechuje duża elastyczność oraz możliwość dostosowania do specyficznych wymagań samorządów. Celem polityki obecnego rządu jest decentralizacja i zmniejszenie nadmiernych ograniczeń administracyjnych. Ciekawą zmianą jest wzmocnienie w procesie decyzyjnym roli samorządów oraz lokalnych społeczności, tradycyjnie postrzeganych jako słabo reprezentowane w procesach opracowy-

³ Planning and Compulsory Purchase Act, 2004.

wania dużych projektów urbanistycznych. Propozycje rządu konserwatystów obejmują tutaj możliwość przygotowania planów sąsiedzkich – akceptowanych w lokalnych referendach (*Draft...*, 2011).

Ważnym aspektem oddziałującym na sposób realizacji dużych projektów jest kwestia samorządności regionalnej w Londynie. Miasto posiada swój plan metropolitalny (*London Plan 2011*) wyznaczający długoterminowe, strategiczne kierunki działania w zakresie szeroko rozumianej polityki przestrzennej, w tym wsparcie dla rozwoju ekonomicznego, transportu, ochrony środowiska czy kwestii społecznych. Burmistrz Londynu ma prawo interwencji w kwestiach projektów o strategicznym oddziaływaniu na miasto⁴, w tym możliwość uzgadniania LDF dla gmin Londynu oraz interwencji w proces wydawania pozwolenia na budowę. Dotyczy to zwłaszcza dużych projektów urbanistycznych mających znaczenie strategiczne dla pozycji Londynu jako globalnego centrum usług i biznesu – przykładem jest np. propozycja przebudowy terminala szybkiej kolei przy King's Cross, duże zespoły biurowe w City czy realizacja zagospodarowania terenów olimpijskich.

Należy pamiętać, że system planowania ulega ciągłym zmianom. Najnowszą inicjatywą jest rozpoczęta przez rząd Davida Camerona dyskusja na temat systemu planowania – *National Planning Policy Framework* (NPPF). Jej wiodącym wątkiem jest kwestia uproszczenia brytyjskiej polityki planistycznej oraz wzmocnienie planowania na szczeblu samorządów oraz lokalnych wspólnot kosztem scentralizowanych systemów planowania. Wiodącym priorytetem jest wspieranie zasad zrównoważonego rozwoju, w tym utrzymanie tzw. *Green Belts*⁵ oraz wsparcie dla innych strategii związanych z ochroną środowiska i odpowiedzialnością na wyzwania niesione przez zmiany klimatu (*Draft...*, 2011).

4.4. SZKICOWE PODSUMOWANIE EWOLUCJI BRYTYJSKIEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

Do lat 80. XX wieku brytyjską politykę miejską wyróżniały dwa główne okresy działań. W latach 1945–1968 władze skupiały się na odbudowie zniszczeń powojennych, tworzeniu nowych miejsc zamieszkania czy walce z niekontrolowanym rozwojem miast. Wyrazem tych ambicji były mechanizmy prawne jak *New Towns Act 1946*, umożliwiające tworzenie nowych ośrodków miejskich, ograniczenie suburbanizacji oraz realizację dużych projektów związanych z wdrożeniem tej polityki – głównie zespołów mieszkaniowych. Okres 1968–1977 cechowała zmiana strategii oraz skupienie się na problemach śródmieść, głównie przez pryzmat działań socjalnych. Polityka zmieniała się wraz z rosnącą wiedzą na temat przyczyn problemów społecznych. Jednym z głównych dokumentów wskazujących kierunek polityki miejskiej był *Urban White Paper – a Policy for the Inner Cities* z 1977, wskazujący na szereg czynników ekonomicznych, społecznych i przestrzennych przyczyniających się do złego stanu śródmieść oraz ich populacji. Spośród nich można wymienić zły stan przestrzeni miejskich, brak dostępu do terenów usługowych, rosnącą urbanizację, niskie zarobki i bezrobocie (Tallon,

⁴ *Town and Country Planning (Mayor of London) Order*, 2008.

⁵ Polityka przestrzenna mająca na celu zachowanie niezabudowanych terenów zielonych lub rolniczych otaczających tereny miejskie. Ma ona na celu zapobieganie niekontrolowanemu rozwojowi miasta.

2010). Proponowane przez ówczesny rząd labourzystów rozwiązania (m.in. *Urban Programme* – wsparcie dla programów społecznych) opierały się na zwiększeniu wydatków budżetowych. Pogarszający się stan gospodarki doprowadził do porażki labourzystów w wyborach dając szansę partii konserwatywnej w 1979 roku.

Przejęcie władzy przez rząd Margaret Thatcher poskutkowało zmianą w trajektorii polityki miejskiej na rzecz silnej liberalizacji – zarówno w kwestiach planistycznych, jak i fiskalnych. Zmiana była dość istotna, gdyż jedna z głównych zasad polityki ustalona przez ten rząd, a oparta o współpracę z sektorem prywatnym, była kontynuowana przez następne trzy dekady. W kontekście dużych projektów i miejskiego wymiaru działań rządu jednym z głównych mechanizmów wdrożeń projektów było powołanie omówionych dalej tzw. korporacji rozwoju miejskiego (*Urban Development Corporations* – UDC), czy specjalnych stref ekonomicznych opartych o szereg ulg podatkowych (*Enterprise Zones* – EZ). Mechanizmy opierały się o wsparcie silnych lokalnych projektów bazujących na wyspecjalizowanych agencjach quasi-rządowych – *quangos*⁶.

Zmiana w rządzie oraz przejęcie władzy przez Johna Majora poskutkowało wprowadzeniem nowych rozwiązań mających na celu powiązanie interesariuszy w procesach rewitalizacji. Najważniejszą zmianą było wprowadzenie konkurencyjnego mechanizmu przyznawania funduszy na inwestycje (tzw. *Single Regeneration Budget*). W teorii uczestnicy procesu mieli konkurować o fundusze miejskie. W zakresie realizacji dużych projektów działalność korporacji rozwoju miejskiego była kontynuowana.

Liberalizacja polityki miejskiej kosztem socjalnych polityk rozwojowych (wsparcia edukacji czy realizacji programów walki z wykluczeniem społecznym) była przedmiotem debaty na temat skuteczności takich działań. Ostatecznie, liberalna, prorozwojowa polityka rządu uległa zmianie po przejęciu władzy przez labourzystów w 1997 roku. Poprawa stanu miast była jedną z głównych obietnic wyborczych Nowej Lewicy, czego wyrazem było przyjęcie dokumentu *Urban White Paper* z 1999 roku wyznaczającego kierunki polityki miejskiej.

Wybór drogi opartej o inwestycje całkowicie nie zniknął z polityki miejskiej. Wyrazem tego działania była utrzymana w koncepcji „trzeciej drogi”⁷ idea „miejskiego renesansu” (od nazwy wpływowego raportu Richarda Rogersa z 1999 roku⁸), według której poprawa jakości przestrzeni miasta miała w założeniu iść w parze z procesami zaangażowania lokalnych wspólnot czy programami społecznymi. Polityka miejska rządów Nowej Lewicy była realizowana poprzez liczną i skomplikowaną strukturę inicjatyw i programów (łącznie ponad 150 interwencji). W kontekście przekształceń miast działania rządów Nowej Lewicy skupiały się na trzech obszarach: wsparcia polityki mieszkaniowej, rewitalizacji oraz wsparcia rozwoju miast w ramach „miejskiego renesansu” (Tallon, 2010).

⁶ *Quasi non-governmental organizations* lub oficjalnie *non departmental public body*, agencje rządowe współfinansowane przez budżet państwa i realizujące powierzone jej zadania w oparciu o silną autonomię.

⁷ Trzecia droga (*Third Way*) koncepcja opierająca się na połączeniu polityki przyjaznej dla wolnego rynku z lewicowymi praktykami rządowego interwencjonizmu i programów społecznych. W Anglii łączona z rządami Nowej Lewicy Tony'ego Blaira i Gordona Browna.

⁸ *Towards an Urban Renaissance, Final Report of the Urban Taskforce chaired by Lord Rogers of Riverside*, Department of Environment, Transport and the Regions, Wordsearch/DETR, Londyn 1999.

W zakresie realizacji dużych projektów wiele z nowych mechanizmów wdrażania projektów było kształtowanych poprzez działania ministerstwa Communities and Local Government, koordynującego działalność takich agencji jak English Partnerships, koordynującej procesy przekształceń terenów poprzemysłowych (obecnie Housing and Communities Agency) czy Urban Regeneration Companies – opisane poniżej.

4.5. **MODELE ORGANIZACYJNE – ROLA AKTORÓW PROCESU**

Jednym z aspektów wdrażania dużych projektów organizacji procesu była zmieniająca się rola wiodących udziałowców. Poniżej zawarto uproszczoną charakterystykę modeli spotykanych w realizacji dużych projektów. Ewolucja tych mechanizmów odzwierciedlała zmieniający się kontekst polityki miejskiej, podsumowanej w poprzednim punkcie. Jest to klasyfikacja uproszczona, gdyż w rzeczywistości związki są wielowymiarowe, obejmujące zarówno liczne instytucje publiczne jak i prywatne.

- Wiodąca rola instytucji rządowych – działania inicjowane przez agencje lub organy administracji rządowej powołane w celu przekształceń terenów takich jak korporacje rozwoju miejskiego, czy wdrażane po 1999 roku działania koordynowane przez Department for Communities and Local Government, np. English Partnerships. Najnowszym przykładem jest Olympic Development Agency (ODA) z 2006 roku.

- Projekty realizowane przy wiodącej roli organizacji prywatnych – projekty, w których prywatny inwestor strategiczny realizował założenia w oparciu o wsparcie lokalnych samorządów (przykładem była realizacja Liverpool ONE).

- Lokalne partnerstwa na rzecz rozwoju – działania, w których samorządy lokalne stały się wiodącą organizacją inicjującą oraz koordynującą realizację projektów. Ich działalność nasiliła się pod koniec lat dziewięćdziesiątych wraz z wprowadzaniem rządowych programów wspierających tworzenie lokalnych partnerstw dla rozwoju (takich jak np. Urban Regeneration Companies) czy samorządowych inicjatyw (opisana poniżej Paddington Special Policy Area w Londynie).

- Partnerstwa instytucji publicznych (publiczno-publiczne) – obejmują działania związane np. z realizacją dużych projektów w skali regionu, na obszarze aktywności licznych instytucji rządowych (Thames Estuary czy tereny olimpijskie).

W następnym rozdziale zostały omówione w skrócie trzy przykłady działań wraz z ich kontekstem.

4.6. **KORPORACJE ROZWOJU MIEJSKIEGO (URBAN DEVELOPMENT CORPORATION) JAKO PRZYKŁAD POLITYKI RZĄDÓW KONSERWATYSTÓW ORAZ ICH KONTYNUACJA ZA RZĄDÓW NOWEJ LEWICY**

Korporacje rozwoju miejskiego były szczególnie istotnym mechanizmem dla realizacji projektów, gdyż tworzyły specjalny reżim planistyczny dla wybranych terenów wymagających interwencji (głównie obszarów poprzemysłowych, poportowych). Formalnie mechanizmy

działania korporacji zostały wprowadzone wraz z nowelizacją ustawy o planowaniu (Local Government Planning and Land Act, 1980). Korporacje zostały wyposażone w szereg praw obejmujących m.in⁹:

- nabywanie, posiadanie, przygotowanie do inwestycji (w tym użyciu terenów poprzemysłowych) oraz sprzedaż nieruchomości;
- nadzór i realizację inwestycji jako inwestor strategiczny;
- poprawę jakości środowiska;
- realizację infrastruktury technicznej i komunikacji;
- realizację inwestycji związanych z wykonywaniem zadań określonych programami rewitalizacji terenów poprzemysłowych;
- zapewnienie zachęt finansowych dla prywatnych inwestorów.

Jednym z bardziej znanych przykładów korporacji była funkcjonująca w latach 1981–1998 London Docklands Development Authority (LDCC). Agencji powierzono ponad 2100 ha terenów poprzemysłowych dając jej także szerokie prerogatywy. LDCC stała się właścicielem terenów, instytucją odpowiedzialną za wydawanie pozwoleń na budowę, deweloperem oraz menedżerem procesu (Oc, Tiesdell, 1992). Agencja ściśle współpracowała z prywatnymi firmami realizującymi nowe założenia na terenach doków, promując rozwój projektów związanych z rozbudową nowoczesnych przestrzeni biurowych. LDCC nie była obciążona obowiązkami zapewnienia infrastruktury społecznej czy programami socjalnymi – te zadania pozostały przy lokalnych samorządach.

Łącznie, od końca lat osiemdziesiątych do początku lat dziewięćdziesiątych, założono 13 agencji, zaczynając od LDCC i Merseyside, pięć kolejnych powstało w 1987 roku, w tym Trafford Park w Manchesterze i Cardiff. W latach 1988–1989 rozpoczęły działalność korporacje w Bristolu, Leeds, centrum Manchesteru i Sheffield. Kolejne trzy powstały w latach 1992–1993 w Plymouth i Birmingham. Większość z nich zakończyła działalność przed 2000 rokiem (Tallon, 2010).

Korporacje rozwoju miejskiego odzwierciedlały pierwotnie powiązania między rządem centralnym a lokalnymi prywatnymi interesariuszami. Działo się tak przez ich formułę – korporacje były elementem programu decentralizacji władzy poprzez powołanie szeregu rządowych agencji realizujących zadania administracji, wspomnianych już *quangos*. Pierwotnie w zarządach tych agencji zasiadali przedstawiciele instytucji rządowych i lokalnego biznesu. W latach osiemdziesiątych funkcjonowanie korporacji wiązało się także z osłabieniem lub wyłączeniem terenu z kontroli samorządu lokalnego. Jednym z głównych przykładów takiego działania było np. nadanie uprawnień planistycznych korporacjom rozwoju miejskiego.

Odgórny i niedemokratyczny charakter interwencji korporacji, polegających często na ograniczonym przestrzennie obszarze, selektywny zasięg działania polityk opartych o realizację projektów oraz brak długofalowych programów rozwoju ekonomicznego wzbudzały silną krytykę w latach dziewięćdziesiątych. Tym niemniej korporacje były skuteczne w realizowaniu powierzonych im zadań. LDCC szczyliła się przekształceniem 709 ha terenu, stworzeniem 63 tysięcy miejsc pracy w wysoko płatnych sektorach usług oraz wsparciem ponad 6084 mln funtów inwestycji prywatnych kosztem 423,9 mln funtów (Cullingworth i Nadin 2006).

⁹Według Imrie i Thomas (1999) [za:] Tallon (2010).

Administracja rządu labourzystów (kolejno – Office of Deputy Prime Minister, Department for Communities) nie zrezygnowała ze stosowania mechanizmów specjalnych agencji rozwojowych – ich charakter uległ silnym zmianom i dywersyfikacji. Zasoby dotychczasowych agencji zostały przejęte przez nową organizację – English Partnerships (obecnie Homes and Communities Agency). Mechanizm korporacji rozwoju miejskiego został wykorzystany w celu realizacji projektów dla terenów ujścia Tamizy (Thames Gateway). Po 2003 roku powołano trzy nowe agencje realizujące ten projekt, w tym London Thames Gateway UDC oraz Thurrock UDC (planowany czas realizacji zadań lata 2004–2016)¹⁰. Ich statutowe zadania obejmują kooperację między innymi instytucjami rządowymi i samorządowymi odpowiedzialnymi za realizację szeroko rozumianych polityk rozwoju ekonomicznego i społecznego. Wprowadzono mechanizmy pozwalające na silniejszy udział lokalnych interesariuszy w procesach funkcjonowania korporacji. Uprawnienia planistyczne zostały także precyzyjniej określone, tak aby np. kompetencje dotyczyły wyłącznie dużych aplikacji (Tallon, 2010).

4.7. LOKALNE PARTNERSTWA NA RZECZ ROZWOJU – ROLA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH, URBAN REGENERATION COMPANIES ORAZ INICJATYWY LOKALNE – PADDINGTON WATERSIDE PARTNERSHIP W LONDYNIE

Procesy przekształceń brytyjskich miast tradycyjnie były postrzegane przez pryzmat działalności rządowych instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie dużych projektów miejskich o ogólnomiejskim lub ponadlokalnym zasięgu, w oparciu o specjalne przywileje. Alternatywą dla scentralizowanych działań rządowych stały się różne formy działań opartych o partnerskie relacje między interesariuszami, mające za zadanie koordynowanie wspólnych działań. Od strony polityki rządowej przykładem mechanizmu wspierania kooperacji były Urban Regeneration Companies (URC). Stworzenie mechanizmu było rekomendowane przez raport Rogersa (*Urban Task Force* 1999). Celem URC było budowanie partnerstwa dla zainicjowania przekształceń terenów, które wymagają dodatkowych działań w celu zwiększenia ich atrakcyjności dla zainwestowania przez sektor prywatny. Pod względem funkcjonowania URC przypominały korporacje rozwoju miejskiego, główną różnicą był brak specjalnych mocy prawnych. Działalność tych instytucji była wspierana przez rządowe, regionalne agencje rozwoju (Regional Development Agencies) koordynujące ich działalność z szerszymi wytycznymi strategicznymi. Głównym celem działalności URC jest przede wszystkim przekształcenie zaniedbanych terenów przemysłowych oraz realizacja nowych projektów mających na celu ich przekształcenie (*Urban...*, 2004). Przykładem takiej instytucji była Gloucester Heritage powołana w 2004 roku w celu koordynacji przekształceń ok. 50 ha terenów przemysłowych, konserwacji 82 zabytków, realizacji dużego centrum handlowego i trzech tysięcy nowych mieszkań oraz przyciągnięcie inwestycji prywatnych. Tak wyznaczone cele miały być osiągnięte w ciągu 10 lat działania partnerstwa (Tallon, 2010). Innym przykładem była Liverpool

¹⁰ London Thames Gateway UDC została rozwiązana w kwietniu 2011 roku, a tereny oraz kompetencje znajdujące się we władaniu korporacji zostały przekazane lokalnym samorządom. Thurrock UDC nadal pełni swoje obowiązki (www.thurrocktgd.org.uk).

Vision zaangażowana w przygotowanie strategicznej wizji rewitalizacji śródmieścia miasta oraz wspierająca realizację dużych prywatnych projektów, w tym Liverpool One w ciągu ostatniej dekady (opis projektu znajduje się w tym samym tomie).

Przykładem samorządowego mechanizmu, funkcjonującego w ramach lokalnej, samorządowej perspektywy, było powołanie lokalnego partnerstwa w celu realizacji projektu przekształceń terenów usytuowanych w sąsiedztwie dworca Paddington w Londynie. Stanożyły one zaniedbany teren poprzemysłowy dawnych doków w okolicy obszarów kolejowych. Wskazanie tych terenów jako potencjalnej lokalizacji dla biur w latach 80. oraz plany włączenia dworca w planach rozwojowych transportu stolicy (Heathrow Airport Express Rail Link) wzbudziło rosnące zainteresowanie tą okolicą. W 1998 roku okolice stacji zostały wskazane przez Westminster City Council jako Paddington Special Policy Area (PSPA). Wybór/wyróżnienie terenu wiązało się z opracowaniem planu koordynacyjnego określającego kierunek przekształceń oraz z przyspieszeniem procedur administracyjnych dla wydawania pozwoleń na budowę (Raco i Henderson, 2009).

Działania samorządu wiązały się ze wskazaniem terenów, przygotowaniem wspólnej wizji przekształceń terenu oraz koordynacją między poszczególnymi deweloperami a innymi interesariuszami i uczestnikami procesów, takimi jak lokalne wspólnoty, wydziały urzędu, przedstawiciele dużych instytucji rządowych (np. British Waterways) zarządzających lub będących właścicielami terenów. Formalnym mechanizmem pozwalającym na koordynowanie działań było powołanie przez samorząd Paddington Waterside Partnership w 1998 roku. Organizacja miała na celu zapewnienie wymiany informacji między uczestnikami procesu (m.in. Developer Forum), koordynację procedur administracyjnych w ramach kompleksowych przekształceń projektu, działania marketingowe, prowadzenie programów związanych z tzw. *Corporate Social Responsibility*, koordynacji ustaleń *Section 106* (zapisów obligatoryjnych kontrybucji deweloperskich – tzw. *planning gain*) oraz zarządzanie terenami handlowymi poprzez mechanizm BID¹¹. Działalność partnerstwa doprowadziła do realizacji ponad 170 tysięcy metrów kwadratowych powierzchni biurowej, tworzącej miejsca pracy dla ponad 40 firm zatrudniających 14 tys. pracowników oraz realizacji ponad 1000 nowych mieszkań. Łączna kwota inwestycji wyniosła ponad 2 mld funtów.¹²

4.8. THAMES GATEWAY, LONDON OLYMPICS – DUŻE RZĄDOWE PROJEKTY W SKALI REGIONALNEJ, PARTNERSTWA PUBLICZNO-PUBLICZNE DLA WDROŻEŃ PROJEKTÓW

Innym z wymiarów organizacyjnych oraz planistycznych realizacji projektów przekształceń dużych terenów stały się regionalne struktury odpowiedzialne za koordynację działań w ramach strategicznych programów rządowych. W działaniach o dużej skali agencje realizują

¹¹ *Business Improvement District* – forma organizacji powołana w celu zarządzania terenami handlu w oparciu o partycypowanie uczestników BID (najemców powierzchni handlowych) oraz finansowana z pobieranych od nich opłat.

¹² Na podstawie: www.paddingtonwaterside.co.uk

działania związane z rekultywacją terenów przemysłowych, realizacją dużych programów budowy infrastruktury czy wsparciem dla realizacji nowego zagospodarowania. Struktury bazujące na sieciach powiązań instytucjonalnych (*frameworks*) mają na celu zapewnienie spójności działań różnych uczestników procesu.

Jednym z dużych projektów rządowych były projekty przekształceń terenów ujścia Tamizy – Thames Gateway. Projekt obejmuje obszar w odległości 70 kilometrów na wschód od Londynu. Wiele z terenów objętych programem to wymagające przekształceń tereny przemysłowe. Program zainicjowano w 1990 roku za rządów konserwatystów. Impulsem dla rozwoju był plan realizacji połączenia kolejowego do tunelu pod kanałem La Manche (Chanel Tunnel Rail Link) przez tereny ujścia Tamizy (północny Kent i Stratford). Rządowi planiści z Thames Gateway Task Force w 1995 roku oszacowali, że plan pozwoliłby na realizację 30 tysięcy nowych mieszkań i 50 tysięcy miejsc pracy (Poynter, 2009). Za rządów Nowej Lewicy program uzyskał silne poparcie rządu. Inicjatywa została wpisana do ogólnokrajowego programu tworzenia nowych ośrodków zamieszkania na terenach przemysłowych – *Creating Sustainable Communities* z 2003 roku. Zakres projektu został rozszerzony zarówno pod względem oczekiwanej skali przekształceń, jak i zakresu przestrzennego. W 2003 roku celem inwestycji miała być realizacja 120 tys. nowych mieszkań w 14 nowych ośrodkach. Istotną zmianą dla planów w 2006 roku stała się możliwość organizacji Igrzysk Olimpijskich w Londynie w 2012 roku oraz realizacja połączeń szybkiej kolei (Poynter, 2009). Zmiana kierunku przekształceń wynikała także z rosnącego krytycyzmu procesu postrzeganego jako kosztowny, nieskoordynowany i skupiony głównie na realizacji inwestycji mieszkaniowych. Perspektywa organizacji gier olimpijskich skłoniła planistów do skupienia zagospodarowania na terenach zachodnich przedmieść Londynu, głównie parku olimpijskiego czy Stratford, gdzie w najbliższym czasie będą skupiały się inwestycje publiczne (w tym zainwestowanie ok. 9 miliardów funtów związanych z realizacją projektów olimpijskich) i prywatne.

Struktura zarządzania projektami zmieniała się w znaczący sposób, jednak kluczowa rola koordynacji i organizacji projektu pozostawała w rękach instytucji rządowych, głównie biura premiera – Office of Deputy Prime Minister (ODPM). Pierwotnie, zadania związane z przekształceniami zostały powierzone szeregowi agencji rządowych takich jak biuro burmistrza Londynu – Mayor's Office, regionalnego samorządu Londynu – Greater London Authority (GLA), agencji rozwoju Londynu – London Development Agency oraz szeregu lokalnych samorządów i prywatnych partnerstw powołanych w celu realizacji projektów, w tym wymienionych wcześniej korporacji rozwoju miejskiego (Tallon, 2010). Łącznie za rządów labourzystów teren przekształceń obejmował obszar administracyjny trzech regionalnych agencji rozwojowych oraz ponad osiemnastu samorządów, programy przekształceń realizowało ponad czterdzieści instytucji.

W odpowiedzi na krytykę procesów zarządzania, w 2006 roku biuro premiera powołało instytucję mającą na celu wzmocnienie współpracy między partnerami oraz powiązania licznych inicjatyw realizowanych niezależnie – Thames Gateway London Partnership. Przyjęto także nowy program działania – *Thames Gateway Strategic Framework*. Do 2011 roku w ramach przekształceń ujścia Tamizy, zrealizowano szereg programów budowy infrastruktury transportu (Crossrail Link), parków przemysłowych i portów morskich (London Gateway), nowych terenów usługowo-handlowych (centrum handlowe Stratford City) i mieszkań.

Nową organizacją realizującą projekty w tym regionie stała się agencja zajmująca się realizacją terenów olimpijskich – Olympic Delivery Authority (ODA). Została ona powołana do życia w 2006 roku. ODA funkcjonuje równolegle do istniejących instytucji regionalnych i miejskich realizujących projekty w obszarze Thames Gateway. Działalność agencji wpływa na zmianę charakteru realizacji projektów w rejonie ujścia Tamizy zarówno poprzez charakter jej obowiązków – realizację infrastruktury dla olimpiady – jak i źródło finansowania. W tym kontekście ODA reprezentuje interwencyjny i scentralizowany charakter planowania, ściśle podporządkowany terminom realizacji projektów olimpijskich skupionych w zachodniej części Londynu oraz terenów Parku Olimpijskiego (Poynter, 2009).

4.9. PODSUMOWANIE

Podsumowując przedstawiony zarys procesów realizacji dużych projektów w Anglii w okresie ostatnich trzech dekad, skupiono się na specjalnych mechanizmach ich wdrażania, ocenianych głównie przez pryzmat procesów śródmiejskiej rewitalizacji. Procesy te ulegały istotnym zmianom, jednak można wyróżnić szereg wspólnych cech: wzrost znaczenia procesów zarządzania rozwojem miasta (*governance*) oraz konkurencyjności i przedsiębiorczości (*entrepreneurship*) w polityce miejskiej, uwzględnienie szeroko rozumianych partnerstw w realizacji projektów (nie tylko publiczno-prywatnych, ale także szerokich koalicji na rzecz projektu czy powiązań publiczno-publicznych). Po okresie liberalizmu oraz wzmocnienia roli rynku, polityka miejska, w tym związana z realizacją dużych projektów, wróciła do działań uwzględniających szersze potrzeby gospodarcze, ekonomiczne i środowiskowe. Badając procesy i mechanizmy należy jednak pamiętać, że system planowania czy polityka miejska ulegają stałej ewolucji. Najnowszym rozdziałem dla brytyjskiego systemu będzie etap rządów konserwatystów pod przywództwem Davida Camerona. Jednym z głównych wyzwań jest zły stan publicznych finansów czy rosnące problemy związane ze stanem brytyjskiej gospodarki po globalnym kryzysie 2009 roku, dotyczące m.in. rynku nieruchomości. Te uwarunkowania będą ukierunkowywały kolejną zmianę w polityce miejskiej. Jej wyrazem jest trwająca dyskusja na temat nowego kierunku polityki miejskiej zawarta w *Draft National Planning Policy Framework* z 2011 roku (*Draft...*, 2011).

Literatura

- Brownhill S., 1990, *Developing London Docklands. Another Great Planning Disaster?* Paul Chapman, Londyn.
- Cullingworth B., Nadin V., 2006, *Town and Country Planning in the UK*, Routledge, Londyn.
- Draft National Planning Policy Framework*, 2011, Communities and Local Government, HMSO, Londyn.
- Guy S., Henneberry, J., 2000, *Understanding urban development process: integrating the economic and the social in property research*, „Urban Studies”, 37, s. 2399–2416.
- Harvey D., 1989, *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, *Geografiska Annaler* 71B, s. 3–17.

- Imrie R., Thomas H., 1999, *British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations*, Sage, Londyn.
- Keogh G., D'Arcy E., 1999, *Property market efficiency: an international economics perspective*, „Urban Studies”, 36 (13): s. 2401–14.
- McRury I., Poynter G. 2010, *London's Olympic Legacy*, London East Research Institute, Londyn.
- Oc T., Tiesdell S., 1992, *The London Docklands Development Corporation (LDCC), 1981–1991*, „Town and Planning Review” 62, s. 311–330.
- Poynter G., 2009, The 2012 Olympic Games, [w:] Imrie B., Lees L., Raco M. (red.), *Regenerating London – Governance, Sustainability and Community in a Global City*, Routledge, Nowy Jork, s. 132–148.
- Raco M., Henderson S., 2009, Local Government and politics of flagship regeneration, [w:] Imrie B., Lees L., Raco M. (red.), *Regenerating London – Governance, Sustainability and Community in a Global City*, Routledge, New York, s. 112–131.
- Raco M., Henderson S., 2006, *Sustainable urban planning and the brownfield development process in the United Kingdom: lessons from the Thames Gateway*, „Local Economy” 20, s. 141–153.
- Short J.R., Kim Y-H., 1999, *Globalization and the City*, Longman, Harlow.
- Smyth H., 1994, *Marketing the City: the role of flagship developments in urban regeneration*, Taylor Francis, Londyn.
- Tallon A., 2010, *Urban Regeneration in UK*, wyd. Routledge, Nowy Jork.
- Turok I., 1992, *Property-led urban regeneration: panacea or placebo?*, „Environment and Planning” A24, s. 361–379.
- Urban Regeneration Companies: Guidance and Qualification Criteria*, 2004, Office of Deputy Prime Minister, HMSO, Londyn.
- Wilks-Heeg S., 1996, *Urban experiments limited revisited: urban policy comes full circle?*, „Urban Studies” 33, s. 1263–1279.

CZĘŚĆ II

WYBRANE PRZEDSIĘWZIĘCIA INWESTYCYJNE

5. WIELKOSKALARNE PRZEDSIĘWZIĘCIA URBANISTYCZNE A ROLA DEWELOPERÓW PRYWATNYCH

5.1. 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 włodarzy miast (Zuziak, 2004). Dotyczy to również Polski – tym bardziej że od paru lat trwają przygotowania do realizacji całego szeregu tego typu zamierzeń. Wymienić tu należy choćby będący na etapie realizacji projekt Nowe Miasto w Krakowie (przekształcenie obszaru sąsiadującego z dworcem kolejowym), Młode Miasto w Gdańsku (rewitalizacja dawnych terenów stoczniowych) czy też szereg przedsięwzięć w Warszawie (jak projekty zabudowy placu Defilad czy Portu Praskiego, a także – realizowane obecnie – Miasteczko Wilanów). Od paru lat trwają także dyskusje teoretyczne dotyczące tego zagadnienia. Wymienić tu należy m.in. szereg konferencji, w trakcie których dyskutowano rozmaite aspekty tego typu działań: w 2000 roku w Gdańsku, w 2003 roku w Łodzi oraz w 2004 roku 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 faktu, iż żadne z nich nie zostało jeszcze w Polsce ukończone, trudno jest więc szacować korzyści oraz problemy, jakie ze sobą noszą tego typu zamierzenia.

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

5.2. CHARAKTERYSTYKA I TYPOLOGIA WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH

Jak wspomniano, 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 typologii.¹

Na podstawie obserwacji praktyki w krajach wysokorozwiniętych – m.in. znaczących transformacji terenów poportowych – oraz podejmowanych w Polsce prób pierwszych realizacji określić można jednak zręby definicji tego zjawiska (Lorens, 2004). Mianem wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych określić można **kompleksowe programy rozwoju danego obszaru związane z lokalizacją nowych, znaczących 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 tu można co najmniej cztery elementy:

- **Kompleksowość** – oznaczającą m.in. złożoność funkcjonalną, ale także infrastrukturalną, wielość różnych użytkowników, przy różnorodnym oddziaływaniu na otoczenie i na region.
- **Znaczącą wielkość** – a więc zapewnienie miejsca dla realizacji nowej, znaczącej porcji programu miejskiego.
- **Zintegrowany sposób realizacji** – co wiąże się ze starannym planowaniem i sukcesywną realizacją zamierzonego programu realizacyjnego.
- **Obecność jednego „podmiotu wiodącego”** – 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 szeregu realizacji określić będzie można pełną typologię tego typu przedsięwzięć. Nie mniej – podobnie jak miało to miejsce w przypadku podanej wyżej 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 tu zespoły dworcowe (także związane z kolejami szybkimi i superszybkimi) (Załuski, 2004), a także kompleksy terminali lotniczych (w obrębie lotnisk międzynarodowych o znaczącej liczbie przewozów, pełniących rolę tzw. „hubów”) (Ruciński, 2004). Najbardziej znanym przykładem jest tu 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. Najbliższym przykładem tego typu inwestycji w ciągu ostatnich lat jest Miasteczko Wilanów

¹ Pewną próbą w tym zakresie był referat przedstawiony przez J.M. Chmielewskiego w trakcie seminarium na Politechnice Warszawskiej w 2004 roku. Patrz także: P. Lorens (2005a).

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). Częstokroć są one lokowane na terenach odzyskanych – również przemysłowych, portowych, pokolejowych i powojkowych. 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 funkcji im towarzyszących. Jednym z najbardziej charakterystycznych przykładów jest tu Wiśniowy Business Park w Warszawie.

Koniecznym 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.

5.3. ROLA WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH W KSZTAŁTOWANIU I STEROWANIU ROZWOJEM PRZESTRZENNYM METROPOLII

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

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

Osobnym zagadnieniem jest rola tego typu przedsięwzięć w sterowaniu rozwojem przestrzennym metropolii. Pamiętać należy, 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 stanowią mogą o wykreowaniu nowych biegunów rozwoju przestrzennego – dotyczy to zwłaszcza miejsc szczególnie predestynowanych do przyjęcia takiej roli. W konsekwencji mogą zmienić geometrię powiązań

funkcjonalno-przestrzennych w obrębie metropolii. Dobrym przykładem służy Manufaktura w Łodzi, która może właśnie stać się nowym biegunem rozwoju miasta. Ale poza przedsięwzięciami przyczyniającymi się do kreowania nowych centrów komercyjnych o znaczeniu metropolitalnym, wymienić tu należy także te 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 tychże przedsięwzięć w kontrolowaniu aktywności inwestycyjnej podmiotów prywatnych. Poprzez swą uporządkowaną strukturę wielkoskalarne przedsięwzięcia inwestycyjne zapobiegają niekontrolowanemu rozwojowi spontanicznemu, a więc przyczyniają się do porządkowania przestrzeni. Oczywiście, warunkiem koniecznym jest tu planowość ich realizacji i uporządkowany charakter struktury. Przykładowo, kompleksowa realizacja nowych dzielnic miejskich o dominującej funkcji mieszkaniowej (jak np. wspomniane już Miasteczko Wilanów w Warszawie) przyczyniać się może do hamowania procesów suburbanizacji.

5.4. ZAGROŻENIA DLA PLANOWANIA I ROZWOJU WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH

Mimo opisanych powyżej możliwych korzyści płynących z realizacji wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych, są one stosunkowo rzadko przedmiotem bezpośredniego zainteresowania władz polskich miast. Wynika to z szeregu 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 wykorzystywana 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 znaczących, 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 bodaj najpoważniejszy – 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 znaczących działań w tym zakresie.

5.5. MODELE REALIZACJI WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH

Niezależnie od wymienionych powyżej trudności, wielkoskalarne przedsięwzięcia urbanistyczne budzą coraz większe zainteresowanie, zarówno ze strony deweloperów jak i władz gmin. Coraz częściej pojawiają się także propozycje kolejnych realizacji tego typu. Można więc przygotować ich wstępną klasyfikację, opartą o stopień zaangażowania sektora publicznego i prywatnego. Pozwala to określić cztery podstawowe grupy sytuacji, w których:

- **Deweloper całości wywodzi się z sektora publicznego** – wówczas władze gminy realizują – czasami w formule partnerstwa publiczno-publicznego – całość przedsięwzięcia, także z obiektami kubaturowymi, zazwyczaj pełniącymi różnorakie funkcje publiczne.
- **Deweloper gruntowy wywodzi się z sektora publicznego, współpracując z deweloperami budynkowymi** – kiedy to każdy z partnerów zachowuje swe tradycyjne role w procesie rozwoju przestrzeni miejskiej.
- **Deweloper gruntowy odpowiedzialny za realizację układu przestrzennego wywodzi się z sektora prywatnego, współpracując także z prywatnymi deweloperami budynkowymi** – co jest najbardziej charakterystycznym modelem realizacji, a najbardziej emblematycznymi przykładami jest Miasteczko Wilanów w Warszawie czy Młode Miasto w Gdańsku.
- **Deweloper całości wywodzi się z sektora prywatnego** – kiedy to zarówno układ przestrzenny, infrastruktura jak i poszczególne zespoły zabudowy są realizowane przez tego samego dewelopera prywatnego.

Niezależnie jednak od przyjętego modelu postępowania – zależnego często od lokalnych uwarunkowań specyficznych dla danego projektu, takich jak forma własności terenu, pozycja sektora publicznego, atrakcyjność inwestycyjna projektu itp. – w znakomitej większości wypadków całość przedsięwzięcia dzielona jest na etapy, z których każdy realizowany być może przez inny podmiot i z wykorzystaniem innego modelu realizacyjnego². Modele te zależą od stopnia zaangażowania sektora publicznego. I tak, wyróżnić tu możemy następujące ich rodzaje:

- **Bezpośrednie finansowanie z budżetu publicznego** – co wiąże się z najwyższym możliwym stopniem zaangażowania sektora publicznego w proces realizacji danego przedsięwzięcia i finansowanie wszystkich wydatków z budżetu państwa lub miasta oraz prowadzenie procesu za pomocą administracji publicznej. Przybierać on może różne formy: zapewnianie bezpośrednich grantów lub nisko oprocentowanych pożyczek, zakładanie i finansowanie korporacji rozwoju miejskiego będących własnością publiczną lub też tworzenie specjalnych agencji, finansowanych bezpośrednio z budżetu (poprzez jednorazowe granty lub corocznie).³
- **Przedsięwzięcia publiczno-prywatne** – oparte na koncepcji ponoszenia kosztów danej inwestycji⁴, zarówno przez sektor publiczny jak i prywatny. W tym przypadku zaangażowanie sektora publicznego również może przybrać formy bezpośrednich grantów lub

² Więcej na temat modeli finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych m.in. [w:] P. Lorens (1998).

³ Więcej na ten temat [w:] *The Docklands...* (1990).

⁴ Pod tym pojęciem rozumieć należy także całe programy inwestycyjne mające na celu rewitalizację większych obszarów.

pożyczek, lecz zazwyczaj jego rola polega na zapewnieniu innych elementów niezbędnych do pomyślnej realizacji danego przedsięwzięcia: terenu (np. obszaru będącego własnością komunalną), koniecznych prac wstępnych (np. wyburzanie istniejących zdegradowanych struktur lub badania archeologiczne) czy też doprowadzenia niezbędnych systemów infrastruktury technicznej (O'Neil, 1985). Rzecz jasna, każdy z tych elementów ma swoją wartość rynkową, lecz w wielu przypadkach sektor publiczny może je udostępnić ponosząc znacznie niższe lub nie ponosząc żadnych kosztów.⁵

- **Specjalne regulacje dla określonych inwestycji** – bazują na tworzeniu specjalnych zachęt dla potencjalnych inwestorów (deweloperów), które także mogą być projektowane i wprowadzane w różny sposób. Zestaw potencjalnych działań może zawierać zarówno zachęty finansowe jak i niefinansowe. Wśród finansowych wymienić należy określone zwolnienia lub odroczenia podatkowe, które mogą uczynić potencjalny projekt inwestycyjny bardziej atrakcyjny dla inwestorów. Do zachęt niefinansowych zaliczyć można m.in. uproszczenia w procedurze planistycznej i lokalizacyjnej, a także zmniejszenie wymagań w zakresie obowiązkowej informacji statystycznej. Tego typu regulacje nie wymagają ani wydatkowania dużych sum z budżetu publicznego, ani wchodzenia w spółki z prywatnymi korporacjami, tak więc – w rezultacie – nie kosztują dużo.

- **Pomoc techniczna i profesjonalna dla realizacji inwestycji** – mogą zapewnić, przy niskich lub wręcz żadnych kosztach, potrzebne doradztwo i informacje dla potencjalnych kompanii deweloperskich. Jednakże tego typu programy są kierowane do wielu raczej małych inwestorów, co znacznie ogranicza ich użyteczność w sytuacjach innych niż rewitalizacja dzielnic mieszkaniowej. Choć – z drugiej strony – również w przypadkach dużych zadań inwestycyjnych można sobie wyobrazić ograniczenie roli miasta lub rządu centralnego jedynie do aktywnej promocji obszaru, np. przy okazji targów inwestycyjnych.

Każdy z omówionych powyżej modeli może być bardziej lub mniej odpowiedni w danej sytuacji, co zależy od wielu czynników. Zaliczyć do nich można m.in. istniejące możliwości finansowe sektora publicznego, aktualną sytuację prawną i kompetencje władz publicznych, poziom kompetencji w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w danej instytucji publicznej oraz aktualne trendy ekonomiczne i sytuację na rynkach nieruchomości i inwestycji. Tak więc, kiedy przychodzi czas na podjęcie decyzji o zastosowaniu konkretnego modelu, koniecznym wydaje się udzielenie odpowiedzi na podstawowe pytanie: **Jakie czynniki decydują o efektywności poszczególnych modeli przekształceń?**⁶ Odpowiedź na to pytanie będzie odmienna i to nie tylko w odniesieniu do różnych krajów, ale także i poszczególnych regionów w danym państwie. Mimo to wydaje się możliwe zaprezentowanie – dla każdego z omówionych modeli przekształceń – zestawu warunków sprzyjających i niesprzyjających ich skuteczności. Taka analiza, wraz z określeniem najbardziej prawdopodobnych efektów zastosowania poszczególnych modeli, przedstawiona została w tabeli 1.

⁵ Wykorzystywać można tu różne techniki, jak np. komunalizacja części terenów, przymusowy ich wykup na cele publiczne, wykorzystywanie prac interwencyjnych dla bezrobotnych do dokonywania nieskomplikowanych a pracochłonnych prac budowlanych itp.

⁶ Pod terminem efektywności danego modelu przekształceń rozumiem realizację danej inwestycji lub przeprowadzenie procesu rewitalizacji większego obszaru w możliwie najkrótszym czasie, czyli fizyczną realizację założonych celów przekształceń, bez powodowania nadplanowych wydatków z budżetu publicznego.

Tabela 1. Analiza czynników decydujących o skuteczności organizacyjno-financejnych modeli przekształceń.

Modele przekształceń	Czynniki, których obecność jest konieczna dla efektywności danego modelu	Czynniki, których obecność może obniżyć skuteczność zastosowania danego modelu	Najbardziej prawdopodobne rezultaty zastosowania danego modelu
Bezpośrednie finansowanie	<ul style="list-style-type: none"> możliwość uzyskania wysokich sum pieniędzy z budżetu władz lokalnych lub ponadlokalnych; wysoki poziom kompetencji w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym; podstawy prawne, umożliwiające agendum publicznym przyjmowanie roli dewelopera. 	<ul style="list-style-type: none"> brak pieniędzy w budżecie publicznym; zła alokacja osiągalnych środków finansowych, ich nadmierne rozproszenie; konflikty pomiędzy różnymi agendami sektora publicznego; brak długoterminowej wizji rozwoju; brak doświadczenia w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym. 	<ul style="list-style-type: none"> relatywnie szybkie ukończenie kluczowych elementów danego przedsięwzięcia, w szczególności inwestycji infrastrukturalnych; stworzenie odpowiednich ram dla dalszych inwestycji, zarówno prywatnych jak i publicznych.
Przedsięwzięcia publiczno-prywatne	<ul style="list-style-type: none"> posiadanie przez sektor publiczny możliwości zapewnienia określonych komponentów danego projektu; wysoki poziom kompetencji w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym; system prawny, pozwalający agendum publicznym tworzenie spółek z prywatnymi inwestorami; odpowiednia sytuacja na rynku nieruchomości. 	<ul style="list-style-type: none"> brak możliwości zapewnienia przez sektor publiczny finansowych i pozafinansowych komponentów projektu; brak doświadczenia w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi w sektorze publicznym; procedury biurokratyczne zniechęcające potencjalnych inwestorów; napięcia polityczne i społeczne; niekorzystne trendy na rynku nieruchomości. 	<ul style="list-style-type: none"> relatywnie szybkie ukończenie całego projektu; możliwość realizacji jedynie pojedynczych inwestycji; brak ułatwień dla kolejnych potencjalnych inwestorów.
Strefy specjalnych regulacji	<ul style="list-style-type: none"> uwarunkowania prawne umożliwiające nadanie określonym terenom specjalnego statusu (w szczególności podatkowego oraz planistycznego); możliwość uzyskania pewnych funduszy na niezbędne inwestycje infrastrukturalne. 	<ul style="list-style-type: none"> niekorzystne trendy na rynku nieruchomości; konkurencja innych możliwych lokalizacji danej inwestycji. 	<ul style="list-style-type: none"> zrealizowanie projektu w dłuższym okresie; stworzenie podstawowych elementów projektu, co przyciąga dalszych inwestorów prywatnych.
Programy pomocy technicznej i profesjonalnej	<ul style="list-style-type: none"> odpowiedni stopień kompetencji technicznej i prawno-organizacyjnej przedstawicieli agend publicznych; świadoma grupa inwestorów, gotowa do realizacji uzupełniających się wzajemnie przedsięwzięć; możliwość zapewnienia finansowania usług specjalistycznych konsultantów z budżetu publicznego. 	<ul style="list-style-type: none"> brak odpowiedniej ilości środków finansowych wśród potencjalnych inwestorów; brak odpowiedniej wiedzy fachowej w sektorze publicznym; tendencje do przerzucania wszystkich kosztów realizacji projektu (także społecznych i politycznych) na sektor prywatny; brak chęci współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami procesu. 	<ul style="list-style-type: none"> realizacja projektu w stosunkowo długim czasie; brak stosownych ram dla większych inwestorów; brak większej poprawy w zakresie systemów infrastruktury technicznej; konieczność mobilizacji wielu podmiotów do aktywnej współpracy.

5.6. ROLA DEWELOPERA PRYWATNEGO I WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ W PROCESIE REALIZACJI WIELKOSKALARNYCH PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH

Przedstawione powyżej rozważania określają różne możliwe modele współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Niezależnie jednak od przyjętego modelu, jesteśmy w stanie określić generalne role sektora prywatnego i publicznego w odniesieniu do realizacji wielkoskalarnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

I tak, sektor prywatny zazwyczaj zapewnia realizację większości elementów przedsięwzięcia o charakterze komercyjnym. Jednocześnie może on asystować sektorowi publicznemu w realizacji przedsięwzięć o charakterze niekomercyjnym lub mieszkalnym. Dodatkowo, w niektórych wypadkach, może on asystować lub wręcz zastępować sektor publiczny w realizacji elementów infrastruktury publicznej oraz w tworzeniu przestrzennych ram projektu. Ta ostatnia rola jest jednak dość rzadkim przypadkiem.

Z drugiej strony, wspólnota samorządowa – a więc władze miasta – zazwyczaj są odpowiedzialne za kreację przestrzennych ram projektu, w tym przygotowanie i realizację polityki przestrzennej, układów infrastrukturalnych oraz strukturę podziałów w przestrzeni. Jednocześnie do zadań sektora publicznego należy zazwyczaj realizacja przedsięwzięć publicznych, w tym o charakterze niekomercyjnym. Czasami sektor publiczny asystuje także sektorowi prywatnemu w realizacji przedsięwzięć o charakterze komercyjnym.

Role te nie są jednak dokładnie określone, a skala zaangażowania poszczególnych graczy może się znacznie różnić w odniesieniu do projektów realizowanych w ramach tego samego założenia.

5.7. PODSUMOWANIE

Wielkoskalarne przedsięwzięcia urbanistyczne stają się coraz bardziej znaczącym elementem w procesach przekształceń i rozwoju miast. Niosą one ze sobą wiele możliwości rozwoju, w tym dla stabilizacji działań prywatnych inwestorów. Jednak realizacja ich bez znaczącego udziału kapitału prywatnego jest niemożliwa. Bardzo często sektor prywatny pełni w procesie ich realizacji rolę wiodącą lub wręcz dominującą, co z kolei wspomaga proces konsolidacji kapitału inwestycyjnego i rozwój firm deweloperskich.

Przygotowanie, planowanie i realizacja wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych jest zadaniem, które jednak przekracza nierzadko możliwości wielu polskich miast i ich władarzy. Niemniej jednak rola i znaczenie tych przedsięwzięć, jako niezmiernie skutecznego (jaki wynika z analizy podobnych realizacji w krajach m.in. Europy Zachodniej) instrumentu sterowania rozwojem przestrzennym, jest nie do przecenienia. 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 kreowania i realizacji polityki rozwoju przestrzennego miast.

Literatura

- The Docklands Experiment. A Critical Review of Eight Years of the London Docklands Development Corporation*, 1990, LDDC, Docklands Consultative Committee, London.
- Kochanowska D., 2004, O potrzebie polityki przestrzennej w rozwoju polskich miast. [w:] Markowski T. (red.), *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*. „Biuletyn KPZK PAN”, nr 210. Warszawa.
- Lorens P., 1998, Instrumenty i mechanizmy przekształceń zdegradowanych terenów frontów wodnych miast portowych, [w:] Kochanowski M. (red.), *Współczesne metamorfozy miast portowych*. Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- 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:] Markowski T. (red.), *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*. „Biuletyn KPZK PAN”, nr 211, Warszawa.
- Lorens P., 2005, Realizacja wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych jako katalizator rozwoju metropolii, [w:] *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn PAN KPZK”, z. 221.
- Lorens P., 2005, Nowe instrumenty kształtowania przestrzeni publicznych miast. [w:] Kochanowski M. (red.), *Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego*. Urbanista, Warszawa
- Misiak W., 2005, Nowe procesy i zjawiska po przełomie 1989 roku w miastach polskich. [w:] Jałowiecki B., Majer A., Szczepański M. (red.), *Przemiany miasta*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- O’Neil R.C., 1985, *Success Through Public/Private Partnership*, [w:] *578 Miles of Opportunity; New York City’s Waterfront*, The Parks Council, New York
- Ruciński A., 2004, Inwestycje infrastrukturalne transportu lotniczego jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni. [w:] Markowski T. (red.), *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*. „Biuletyn KPZK PAN”, nr 210, Warszawa.
- Szczepański M.S., 2005, Miasta realnego socjalizmu – miasta realnego kapitalizmu. Aktorzy pierwszoplanowi i epizodyczni. [w:] Jałowiecki B., Majer A., Szczepański M. (red.), *Przemiany miasta*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Załuski, 2004, Nowe oblicze kolei. [w:] Markowski T. (red.), *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*. „Biuletyn KPZK PAN”, nr 210, Warszawa.
- Zuziak Z.K., 2004, Wielkoskalarne projekty inwestycyjne w strefach śródmiejskich. [w:] Markowski T. (red.), *Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni*. „Biuletyn KPZK PAN”, nr 210, Warszawa.

6. PROJEKT LYON CONFLUENCE

6.1. OGÓLNY OPIS

Dworce kolejowe pełnią w wielu przypadkach rolę katalizatorów śródmiejskich procesów rewitalizacji urbanistycznej. Miejszem wielu takich procesów we Francji są węzły integracyjne oparte na śródmiejskich dworcach kolejowych, będące równocześnie miejscami integracji i konwergencji¹ społecznej. Ta sytuacja ma miejsce przy rewitalizacji terenów położonych w sąsiedztwie dwóch głównych dworców w Lyonie, trzeciej co do wielkości aglomeracji we Francji. Dworce te to: Gare Part Dieu (projekt już zakończony) i przedsięwzięcia położonego na południe od Gare de Perrache, obejmującego tereny wokół Place des Archives i, dalej na południe, tereny dawnej dzielnicy przemysłowej i portowo-składowej. Projekt Lyon Confluence jest jednym z największych przedsięwzięć tego typu w Europie. Przedsięwzięcie obejmuje 150 ha i przylega do Śródmieścia. Jest ono owocem partnerstwa prywatno-publicznego, często realizowanego we Francji poprzez stworzenie spółki o kapitale mieszanym, tzn. *société mixte*. Także tu, jak przy realizacji większości przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali, rola sektora publicznego jest znacząca.

6.2. LOKALIZACJA I HISTORIA

Nazwa obszaru Lyon Confluence pochodzi od jego położenia na „półwyspie” u zbiegu dwóch rzek: Rodanu i Saony², co determinuje układ przestrzenny Lyonu, miasta wpisanego na listę światowego dziedzictwa kulturowego UNESCO³. Zagospodarowanie przestrzenne półwyspu rozpoczęto już w XVIII wieku, na wyspie założono ogród projektu M. A. Perrache. Wtedy też połączono go mostem ze Śródmieściem i wybudowano nabrzeże. W następnym stuleciu wyspę przecięła linia kolejowa prowadząca do kopalni w pobliskim Saint-Etienne, a później także linia pasażerska i dworzec kolejowy.

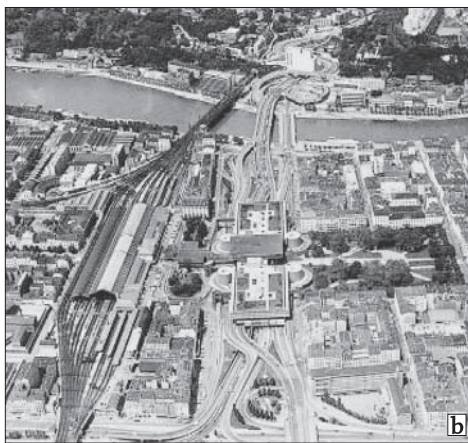
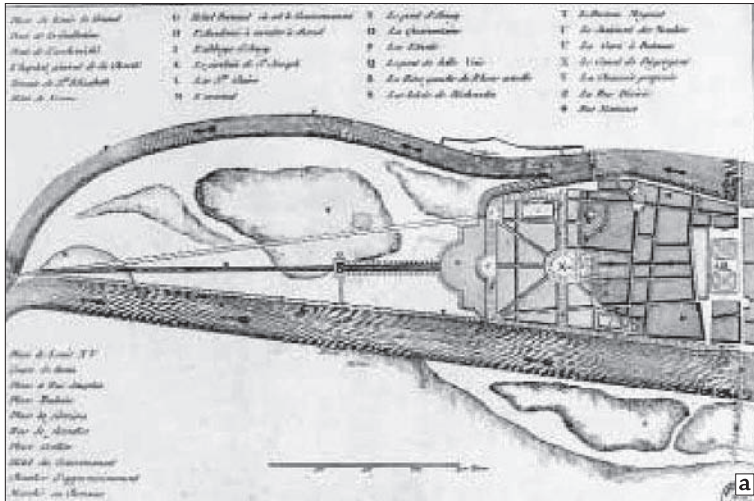
W końcu XIX i pierwszej połowie XX wieku na półwyspie rozwija się funkcja przemysłowa, obsługi transportu (zarówno kolejowego, drogowego jak i rzeczno), a także osiedla robotnicze. W 1914 roku powstają tam pawilony Wystawy Światowej, obsługiwane przez specjalnie stworzoną

¹ Konwergencja (*convergence*) – termin określający technologiczne, przemysłowe, kulturowe i społeczne zmiany sposobów cyrkulacji mediów (i kontaktów) w obrębie naszej kultury [za:] Jenkins (2007).

² *Confluence* – splot, zbieg rzek.

³ Liczba mieszkańców Lyonu sięga 0,5 mln, a jego aglomeracji – 1,7 mln i jest porównywalna z aglomeracją warszawską (przyp. red.).

linię tramwajową. W latach 60. powstaje równoległa do linii kolejowej autostrada przecinająca półwysp, a w drugiej połowie XX wieku następuje rozwój transportu publicznego: przedłużenie linii metra i powstanie dwóch linii nowoczesnego tramwaju. Lyon Perrache staje się ważnym węzłem integracyjnym skupiającym różnorodne środki transportu (samochodowy, autobusowy, tramwajowy i kolejowy). Jest on także stacją superszybkiej kolei łączącej Lyon z Paryżem (ryc. 1).



Ryc. 1. Lyon Confluence: (a) plan ogrodu na półwyspie z 1700 roku; (b) widok dworca i autostrady w latach 60. XX wieku (*De memoire de presqu'île... Perrache XVII-XX, 2002*).

6.3. CEL PROJEKTU I JEGO PRIORYTETY

Celem projektu jest wprowadzenie funkcji śródmiejskich na półwysp, wzbogacenie historycznego śródmieścia Lyonu o nowoczesną tkankę miejską, przy zachowaniu tożsamości miejsca, uatrakcyjnienie terenu będącego sercem aglomeracji i włączenie półwyspu w system przestrzeni publicznych miasta. La Confluence nie będzie dzielnicą monofunkcyjną, znajdują się tam budynki o funkcji kulturalnej, rekreacyjnej, komercyjno-handlowej, biurowej, jak i mieszkaniowej. Priorytetem projektu jest zapewnienie różnorodności społecznej oraz do-

brych warunków życia, zarówno dla dotychczasowych mieszkańców, jak i nowoprzybyłych. La Confluence będzie miejscem wymiany, atrakcyjnym i pełnym życia przez całą dobę.

Autorami całościowej koncepcji urbanistycznej są architekt urbanista François Grether i architekt krajobrazu (*architecte paysagiste*) Michel Desvigne. Ze względu na znaczne rozmiary interwencji będzie ona realizowana stopniowo. Pierwszą jej fazę stanowi dokument planistyczny sporządzany we Francji dla strefy zamierzonego

zagospodarowania zwany *Zone d'aménagement concerté* (ZAC), poszerzony o konstrukcję Muzeum Confluences i modernizację skrzyżowania im. L. Pasteura.

W 1998 roku, przed przystąpieniem do planowania, przeprowadzone zostały przez Communauté Urbaine de Lyon (Związek Gmin Aglomeracji Liońskiej) dogłębne analizy historyczno-krajobrazowe terenu. Pozwoliło to na zrozumienie historii tego miejsca, poszukiwania jego *genius loci* i późniejsze projektowanie w zgodzie z tożsamością miejsca. Rok później powołano przedsiębiorstwo publiczno-prywatne – La Sem Lyon Confluence, które pełni rolę operatora projektu, od fazy analityczno-projektowej aż po realizację inwestycji (ryc. 2). W 2003 roku powołano na tym terenie ZAC, szeroko stosowane we Francji narzędzie urbanistyki operacyjnej, wspierające rozwój infrastruktury technicznej i społecznej.

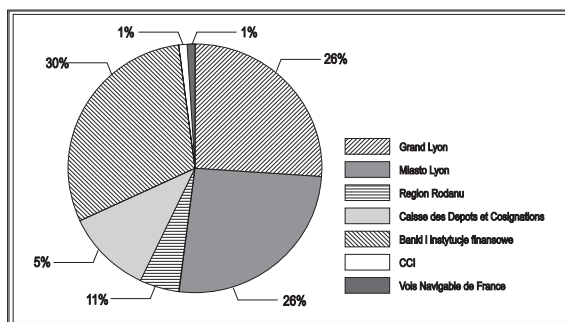
Przewidywany okres realizacji pierwszej fazy projektu ZAC *Confluence* wynosi 12 lat, do roku 2015. Przewiduje się, że 60% środków wykorzystanych do realizacji tej fazy projektu pochodzić będzie ze źródeł prywatnych. Etap ten obejmuje 41 hektarów, jedną czwartą całości założenia i podzielony jest na dwie strefy: Place des Archives na północy i część południowo-zachodnią. Zawiera w sobie zróżnicowany funkcjonalnie program konstrukcji 340 tys. m² powierzchni rozliczeniowej netto (SHON⁴) i stworzy mieszkania dla 3000 osób.

W 2005 roku Związek Gmin Aglomeracji Liońskiej, zwany również Grand Lyon, wraz z regionem Lombardii i miastem Saragossa złożył wniosek i otrzymał dofinansowanie do projektu *Renaissance* w ramach europejskiego programu CONCERTO. Projekt pozwolił na realizację

Tabela 1. Całościowy program funkcjonalny pierwszej fazy projektu Confluence (w tys. m²).

Funkcja mieszkaniowa	128
Funkcja usługowo-produkcyjna	92
Funkcja handlowa, hotelowa, rekreacyjna	120
Całkowita powierzchnia ujęta w ZAC	340
Muzeum Confluence	20

Źródło: oprac. własne na podstawie materiałów wewnętrznych Grand Lyon, zebranych podczas stażu w Communauté Urbaine de Lyon, Wydział Urbanistyki Operacyjnej, trwającego od czerwca do października 2002 roku.



Ryc. 2. Udział kapitału w spółce celowej La Sem Lyon Confluence (opracowanie własne na podstawie <http://lyon-confluence.fr/html/amenageur.php>).

⁴ Powierzchnia użytkowa liczona z wyłączeniem powierzchni otworów.

3 pilotażowych przedsięwzięć zakładających konstrukcję budynków energooszczędnych i wykorzystujących energie odnawialne. W ramach tego programu na terenie projektu zbudowane zostały trzy kwartały o funkcji mieszkaniowo-usługowej. W obrębie projektu zostało wybudowano 620 mieszkań i 14 tys. m² powierzchni biurowej. Wśród powstałych mieszkań 23% będą stanowić mieszkania socjalne, 33% mieszkania o średnim standardzie i czynszu oraz 44% mieszkania do wykupu na własność. Celem programu CONCERTO jest sporządzenie projektu, a następnie realizacja budynków biurowych i mieszkaniowych o wysokiej efektywności energetycznej biorąc pod uwagę sposób ich usytuowania, wody opadowe, wybór materiałów i redukcje przenikalności cieplnej oraz zastosowanie technologii proekologicznych – pieców na drewno i paneli fotowoltaicznych.

6.4. MODEL FINANSOWANIA I ZARZĄDZANIE

Lyon Confluence jest owocem partnerstwa prywatno-publicznego, często realizowanego we Francji poprzez stworzenie spółki o kapitale mieszanym, tzn. *société mixte*. Także tu, jak przy realizacji większości przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali, rola sektora publicznego jest znacząca. W projekt Lyon Confluence zaangażowanych jest wielu aktorów zarówno publicznych: Grand Lyon, miasto Lyon, Sytral, SNCF, jak i deweloperzy prywatni. Przedsiębiorstwo La Sem Lyon Confluence odpowiedzialne jest za analizy i studia wykonawcze, konsultacje społeczne, projekt urbanistyczny oraz negocjacje z inwestorami prywatnymi. Przygotowało ono również tereny pod inwestycje, podział geodezyjny działek, nadzorowało wykonanie niezbędnej infrastruktury transportowej i technicznej, a także sprzedaż przygotowanych terenów prywatnym deweloperom. Proces ten rozpoczął się w roku 2002 i trwał do roku 2005. Fundusze uzyskane w drodze tej operacji wraz z dotacją publiczną tworzą budżet w wysokości 177 mln euro przeznaczony na dalsze działania związane z tym przedsięwzięciem.

La Sem realizuje również większość prac związanych z zagospodarowaniem przestrzeni publicznych (ulic, placów i parku) oraz wraz z Grand Lyon i miastem konstrukcje budynków użyteczności publicznej: szkół, obiektów sportowych i renowację oraz rozbudowę strefy wejściowej Archiwum Miejskiego. Rozwój prawa europejskiego w zakresie umów koncesji na realizację inwestycji doprowadziły akcjonariuszy La Sem Lyon Confluence do zmiany swojego statusu. Od 2008 roku zostało przekształcone w spółkę publiczną na rzecz rozwoju lokalnego (Sociétés Publiques Locales d'Aménagement – SPLA). Grand Lyon wraz ze SPLA jest odpowiedzialny za realizację projektu CONCERTO, w projekt zaangażowane są również organizacje pozarządowe, INSA w Lyonie (uczelnia wyższa) oraz deweloperzy poszczególnych kwartałów.

Sytral, przedsiębiorstwo zajmujące się transportem publicznym w aglomeracji, przeprowadziło prace związane z przedłużeniem linii tramwajowej obsługującej najważniejsze punkty dzielnicy. Inne przedsiębiorstwa publiczne będą interweniowały w ramach prac odpowiadających ich branży: Réseau de Ferre de France – prace związane z infrastrukturą kolejową, EDF i RTE – siecią elektryczną, SNCF – budynkiem dworca. Voies Navigable de France, przedsiębiorstwo o kapitale publicznym zarządzające portem Rimbaud, poprowadzi prace związane z rewitalizacją terenów portowych i (wraz z inwestorami prywatnymi) rehabilitacją budynków.

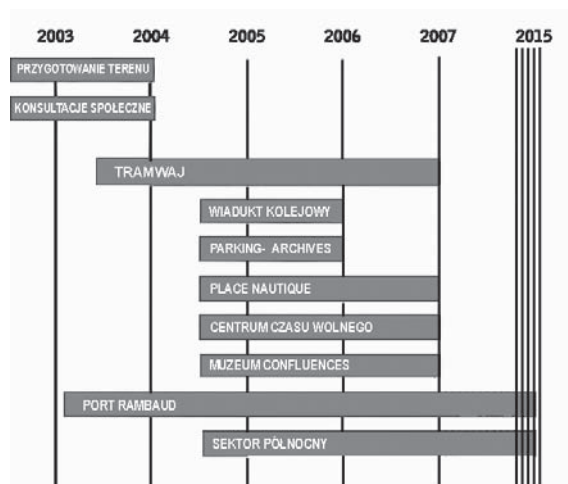
Równie ważną rolę w projekcie odgrywa samorząd regionalny, Conseil Général du Rhône, realizujący Muzeum Confluences. Pomimo tego, że znajduje się ono poza strefą zagospodarowania uzgodnionego (ZAC), będzie jednym z filarów projektu. Jest to budynek o powierzchni wystawowej 6 500 m², posiadający audytorium i atelier o powierzchni 2000 m², otoczony ogólnodostępnym parkiem.

Projekt Confluence wpisuje się w politykę regionalną i lokalną aglomeracji oraz miasta Lyonu. Jest on zgodny z podstawowymi dokumentami planistycznymi w tym ze SCOT (*Schéma de cohérence territoriale du territoire de l'agglomération lyonnaise*). Jest także wskazany w *Les Plans de développement territoriaux* jako projekt urbanistyczny pozytywnie wpływający na równowagę rozwoju w aglomeracji. Nie jest on całkowicie zgodny z *Le Plan local d'urbanisme* (PLU) z 2005 roku, jednakże przewiduje się wprowadzenie niezbędnych zmian podczas aktualizacji PLU, po przyjęciu nowego SCOT, co miało nastąpić w 2010 roku.

6.5. HARMONOGRAM PRAC

Projekt łączy długofalową, wieloaspektową wizję rozwoju tego terenu z kilkoma ważnymi projektami, które zostaną lub już zostały zrealizowane w krótkim horyzoncie czasowym. Ten aspekt jest ważny nie tylko ze względów marketingowych przedsięwzięcia, ale również ze względu na politykę lokalną – pierwsze szybkie realizacje pozwolą na uzasadnienie wydatkowania środków publicznych przed upływem kadencji.

W 2005 roku rozpoczęto kluczowe realizacje pierwszej fazy Place des Archives, przedłużenie linii tramwajowej, budowę wiaduktu kolejowego, Placu Nautique, Centrum Czasu Wolnego i Muzeum Confluences. Pozostałe programy: mieszkaniowy, infrastruktury społecznej, komercyjno-usługowy będą sukcesywnie realizowane do 2015 roku. Na diagramie przedstawiono przewidywany harmonogram realizacji (ryc. 3). Prace nad Place des Archives, przedłużeniem linii tramwajowej zostały już zakończone. Pozostałe inwestycje pierwszej fazy, w tym Place Nautique, Centrum Czasu Wolnego i pierwsze trzy kwartały



Ryc.3. Przewidywany harmonogram inwestycji (opracowanie własne na podstawie *La première phase: points clés*, La Sem Lyon Confluence, Lyon 2003).

budynków mieszkalnych i biurowych, pomimo pewnych opóźnień, zostaną wkrótce ukończone. Muzeum Confluences, którego realizacja była pierwotnie planowana na 2007 rok, ze względu na problemy dotyczące procedury zamówień publicznych, a potem trudności związane ze współpracą pomiędzy wykonawcami, inspektorem nadzoru i architektami, będzie prawdopodobnie

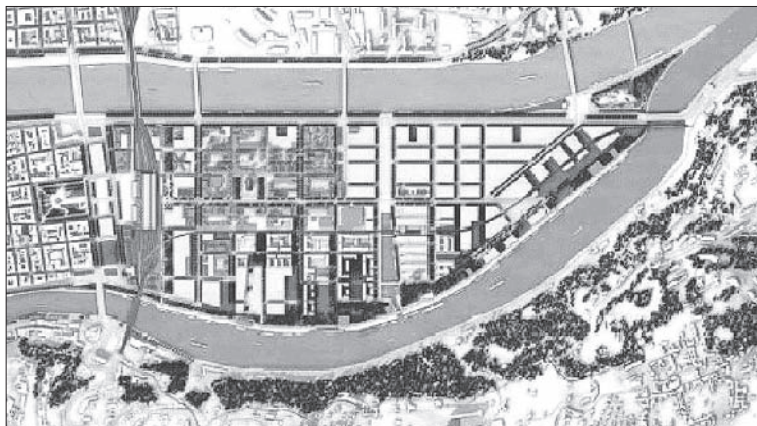
ukończone dopiero w 2014 roku, a planowany budżet został już przekroczony dwukrotnie. W chwili obecnej na terenie projektu budowanych jest 35% planowanych mieszkań socjalnych, a rozpoczęcie realizacji następnych 50% jest przewidywane na rok 2011.

6.6. KSZTAŁTOWANIE STRUKTURY PRZESTRZENNEJ

Ze względu na specyficzne położenie terenu (u zbiegu dwóch rzek) styk wody z tkanką miejską stanowi, prócz wyraźnej infrastruktury komunikacyjnej, najważniejszą charakterystykę tego projektu. Projekt podkreśla kontrast pomiędzy dwoma brzegami rzek: intensywnie zabudowanym i ograniczonym drogą szybkiego ruchu brzegiem Rodanu, a przestrzenią otwartą, parkiem i bulwarem wzdłuż brzegu Saony, z którego rozpościera się widok na zieloną przestrzeń Balmes.

Walorem projektu jest bliskie sąsiedztwo z rzekami, odległość do ich brzegów z żadnego miejsca projektu nie jest większa niż 400 m. Aby w pełni wykorzystać to położenie, wzdłuż brzegu rzeki Saony utworzony zostanie park miejski, którego zielone „ramiona” wchodzić będą do wnętrza kwartałów zabudowy. Prawie czterdzieści ze stu pięćdziesięciu hektarów zajmować będą tereny zieleni. Ważnym elementem projektu będzie wysoki standard zagospodarowania przestrzeni publicznej oraz użycie wysokiej jakości materiałów (zarówno tradycyjnych jak i nowoczesnych). W Lyonie dużą rolę przykłada się do kolorystyki budynków. Wizytówką miasta są budynki na Starym Mieście w kolorze czerwieni, żółci i ochry. Dla terenu nabrzeża Rodanu przyjęto kolorystykę niebieską, kojarzącą się z metalem i dziedzictwem industrialnym tego terenu.

Centralnym i najbardziej reprezentacyjnym miejscem projektu będzie dawny basen portowy (Bassin Nautique), wcinający się głęboko w tkankę urbanistyczną obszaru. Wprowadzi on wodę do centrum dzielnicy. Ta czterohektarowa przestrzeń publiczna będzie, wraz z kompleksem wypoczynkowym, miejscem koncentracji aktywności dzielnicy i wielu wydarzeń



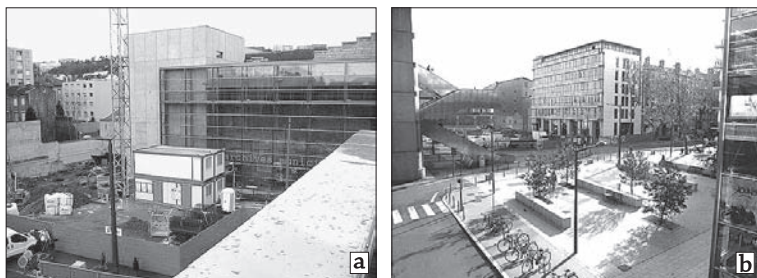
Ryc. 4. Lyon Confluence – plan urbanistyczny założenia (*Lyon déploie son centre entre Rhône et Saône, Projet urbain majeur, La Sem, Lyon, wrzesień 2003, autor: Azylum/Axyz*).

związanych z wodą. Autorom zależy na tym, aby nie stała się ona „parkingiem” dla jachtów, ale miejscem dla uprawiania sportów wodnych, turystyki i innych aktywności związanych z rekreacją i wypoczynkiem.

Przez środek założenia przebiegać będzie oś z północy na południe, tworząca jego rdzeń funkcjonalno-przestrzenny. Nowo zagospodarowane przestrzenie publiczne: Place des Archives i Bassin Nautique przylegają do tej osi i są kontynuacją sekwencji głównych placów miasta od placu Terreaux po plac Bellecour. Wyżej wymieniony rdzeń dopełniać będzie znajdujący się na krawędzi park oraz promenada wzdłuż nabrzeża Saony i otaczająca ten teren woda. Droga szybkiego ruchu biegnąca wzdłuż wybrzeża Rodanu, dzięki zmniejszeniu natężenia strumieni ruchu, spowodowanemu odciążeniem ruchem tranzytowym i obniżeniem jej klasy, pełnić będzie funkcję bulwaru miejskiego (ryc. 4).

Pierwsza faza projektu obejmuje następujące przedsięwzięcia infrastrukturalne zapewniające lepsze funkcjonowanie obszaru:

- realizacja przestrzeni Bassin Nautique (4 hektarowy plac o długości 335 m i szerokości 110 m) z dwuhektarowym basenem, na którym będą się odbywać animacje i pokazy na wodzie,
- zagospodarowanie Place des Archives wraz z budynkiem Archiwum Miejskiego (drugi etap renowacji zabytkowej fasady i holu wejściowego) i parkingiem (550 miejsc obsługujących dworzec i jednostkę), rewitalizacja budynków w pierzei placu, stworzenie nowego połączenia placu z dworcem (ryc. 5 i 6),



Ryc. 5. Realizacja Placu des Archives (a) wraz z budynkiem Archiwum Miejskiego (z lewej) (fot. Dorota Kamrowska-Zaluska, 2007), (b) ukończony projekt (www.lyon-confluence.fr, 2009).

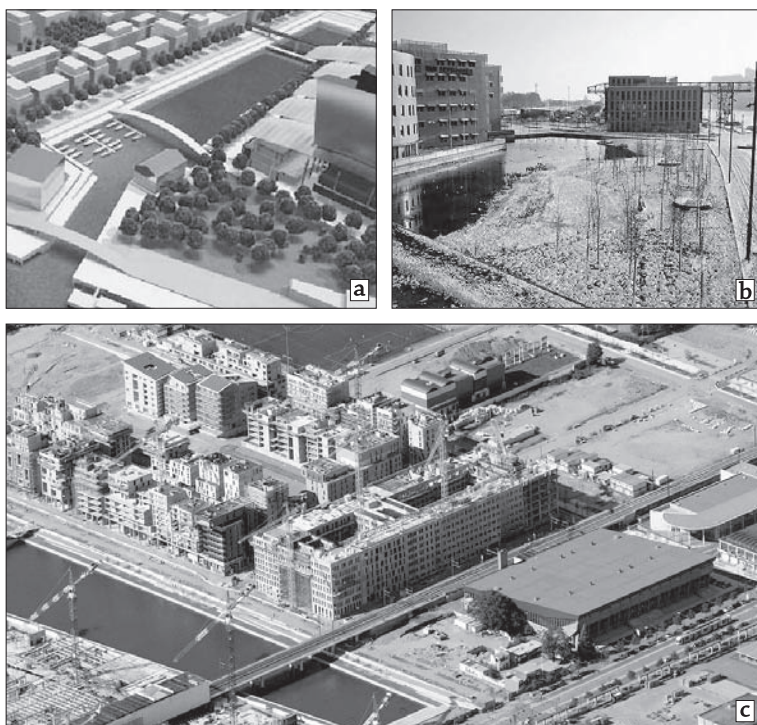
- przedłużenie traktu Bayard i ulicy Casimir Perier w kierunku zachodnim oraz niezbędnych dla obsługi założenia dróg lokalnych i serwisowych: realizacja nawierzchni wraz z infrastrukturą techniczną,

- prace związane z infrastrukturą kolejową,
- przedłużenie linii tramwajowej T1,
- zagospodarowanie pierwszej części parku na brzegu Saony (14 ha wzdłuż nabrzeża Rambaud) i przestrzeni publicznych przeznaczonych do ruchu pieszego i rowerowego.

Poza tym ze środków publicznych realizowane są następujące inwestycje, które poszerzą infrastrukturę społeczną tej dzielnicy i podniosą jej atrakcyjność, zarówno dla obecnych, jak i nowych mieszkańców:

- budowa dwóch zespołów szkół przy ulicy Casimir Perier i ulicy Bichat,
- konstrukcja nowego budynku gimnazjum,

- relokacja i renowacja budynku Młodzieżowego Domu Kultury oraz budowa wielofunkcyjnej sali przeznaczonej do projekcji i wykładów,
- reorganizacja terenów: boiska do piłki nożnej, urządzeń lekkoatletycznych i skateparku, znalezienie nowej lokalizacji i konstrukcja centrum czasu wolnego obejmującego: multikino, scenę koncertową, salę do bowlingu, rollerów, ściankę wspinaczkową, restauracje i usługi o powierzchni całkowitej 60 tys. m².



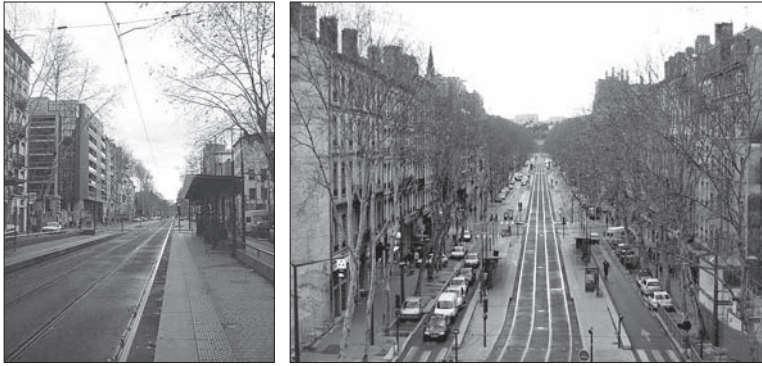
Ryc. 6. (a) Perspektywa placu wodnego (*Lyon déploie son centre entre Rhône et Saône, Projet urbain majeur, La Sem Lyon Confluence, Lyon wrzesień 2003, autor: Azylum/Axyz*), b–c: inwestycja w trakcie realizacji, 2010 (www.lyon-confluence.fr, 2010).

W pierwszej fazie przewiduje się zrealizowanie połowy (128 tys. m²) powierzchni usługowo-mieszaniowej, w tym 1600 nowych mieszkań. Do 2016 roku przeprowadzona zostanie rehabilitacja istniejących obiektów i budowa nowych pawilonów w porcie Rimbaud, w których mieścić się będą funkcje rekreacyjna, kulturowa i wystawiennicza oraz funkcje związane z aktywnością ekonomiczną.

6.7. KOMUNIKACJA KOŁOWA, SZYNOWA I TRANSPORT PUBLICZNY

Infrastruktura komunikacyjna, szczególnie szynowa, odgrywa w projekcie kluczową rolę. Już pierwszy etap projektu obejmował rozwój węzła integracyjnego obsługującego Gare de Perrache, jego

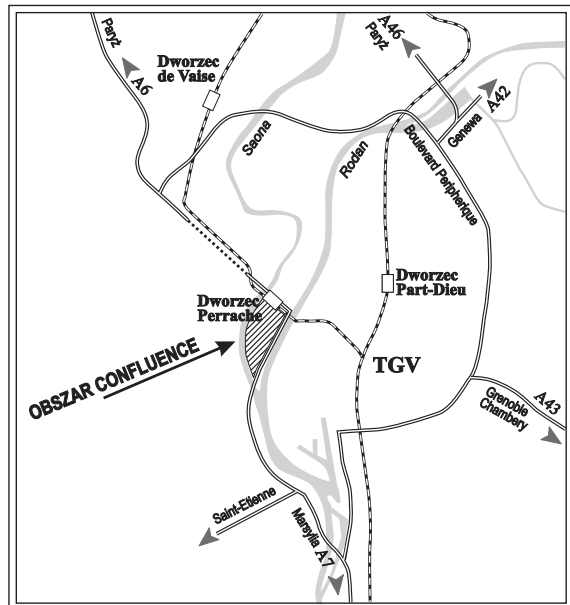
integrację przestrzenną z Place des Archives, drugi etap obejmuje przedłużenie linii metra i obsługę dworca oraz dzielnicy przez nowoczesną linię tramwajową (ryc. 7).



Ryc. 7. Nowa linia tramwajowa obsługująca teren założenia (fot. Dorota Kamrowska-Zaluska, 2007).

Jednocześnie, przez środek półwyspu przebiega, pełniąca obecnie marginalną funkcję, linia kolejowa. Generuje ona jednak wysoki poziom hałasu i stanowi uciążliwość wizualną. Ze względu na małe znaczenie tego połączenia umieszczenie go w tunelu byłoby nieuzasadnione ekonomicznie. Projekt przewiduje wprowadzenie po obu stronach torów ekranów akustycznych chroniących dzielnicę przed tą uciążliwością. W przyszłości (niestety jest to prawdopodobnie rozwiązanie odległe w czasie) przewiduje się obsługę tej trasy poprzez nowo powstałą linię. Pozostała rampa może zostać wykorzystana na dwa sposoby: jako linia lekkiej kolei miejskiej lub jako promena-pieda.

Kolejnym ważnym dla półwyspu projektem jest reorganizacja ruchu w śródmieściu. Zamknięcie od wschodu obwodnicy Lyonu umożliwi obniżenie klasy autostrad A6 i A7 przecinających półwysp. Spowoduje to odciążenie strumieni ruchu odcinka biegnącego przez śródmieście, a w szczególności wyprowadzenie z niego ruchu tranzytowego, co zlikwiduje barierę funkcjonalną oddzielającą części południową i północną półwyspu Confluence i izolującą nabrzeże Rodanu (ryc. 8).



Ryc. 8. Rozwój sieci autostrad w Lyonie (materiały Communauté Urbaine de Lyon).

6.8. KOMUNIKACJA SPOŁECZNA

Prace nad przedsięwzięciem rozpoczęły się od szerokiej ankiety publicznej, której wyniki stanowiły bazę do dalszych prac projektowych. Dialog i włączenie mieszkańców w proces projektowy zapewnia identyfikację społeczności lokalnej z projektem, jego integrację z życiem dzielnicy. Niestety, podobnie jak to miało miejsce np. w przypadku Krakowskiego Centrum Komunikacyjnego, skala projektu i duży udział kapitału prywatnego ograniczają możliwości wykorzystywania aktywnych instrumentów demokracji partycypacyjnej, tzn. współzarządzania. W projekcie wykorzystane są instrumenty komunikacji społecznej dotyczące:

- identyfikacji projektu – tablice informacyjne przedstawiające realizację założenia,
- komunikacji zinstytucjonalizowanej – komunikacja z prasą lokalną i regionalną, stworzenie specjalnej rubryki na stronie internetowej miasta przedstawiającej nową dzielnicę,
- komunikacji bezpośredniej – tablice, banery i specjalnie stworzony punkt informacyjny przedstawiający cele projektu, poszczególne działania, dokumentację zdjęciową i filmową postępu prac.

6.9. EFEKTY

Projekt Lyon Confluence wpisuje się w ideę równoważenia rozwoju poprzez zapewnienie wielofunkcyjności i dostępności dla wszystkich grup społecznych oraz zastosowanie wysokich standardów środowiskowych i przestrzennych przy projektowaniu i realizacji budynków oraz przestrzeni publicznych. Wykorzystanie zdegradowanych terenów położonych w sąsiedztwie śródmieść i wprowadzenie tam nowych obiektów mieszkaniowych pozwala, w pewnym stopniu, na ograniczenie niekontrolowanego rozlewania się zabudowy mieszkaniowej.

Wielofunkcyjność wykorzystania tej przestrzeni stanowi jej potencjał, ale jest jednocześnie wyzwaniem organizacyjno-projektowym. Procesy rewitalizacyjne na terenach śródmiejskich, w szczególności oparte na węzłach integracyjnych, są trudne w realizacji ze względu na skalę złożoności problemów i ilość zagadnień, jakimi się zajmują. Procesy te mają z założenia długi horyzont czasowy. Jednakże, przy odpowiednim planowaniu, współpracy i koordynacji podczas całego procesu, prowadzą do poprawy warunków życia, rozwoju sieci komunikacji zbiorowej i nadania nowej wartości istniejącej przestrzeni miejskiej.

7. PROJEKT STUTTART 21 – AMBITNY PLAN PRZEBUDOWY ŚRÓDMIEŚCIA

7.1. WPROWADZENIE

Drugiego lutego 2010 roku nastąpiło formalne, uroczyste rozpoczęcie w Badenii-Wirtembergii, landzie położonym w południowo-zachodniej części Niemiec, realizacji wielkiego zamierzenia urbanistyczno-transportowego znanego pod nazwą Stuttgart 21 (S21) (ryc. 1). Miało ono symboliczną formę usunięcia odboju na torze 49 obecnej stacji postojowej przy Dworcu Głównym w Stuttgarcie, na której terenie będzie w ciągu około półtora roku przygotowana baza logistyczna umożliwiająca rozpoczęcie budowy tego wielkiego przedsięwzięcia. Jest ono obecnie – obok Hafencity w Hamburgu – jednym z największych projektów urbanistycznych (i kolejowych) realizowanych na obszarze Niemieckiej Republiki Federalnej. Przygotowania do jego podjęcia trwały 14 lat – zdaniem nadburmistrza Stuttgartu o 10 lat za długo – w ciągu których konkretyzowano koncepcję planistyczną, finansową i realizacyjną oraz rolę w projekcie współdziałających partnerów publicznych: rządu federalnego (Bund), Deutsche Bundesbahn AG (DB), landu Badenii-Wirtembergii (B-W), władz komunalnych miasta, Regionu Stuttgartu oraz



Rys. 1. Logo Projektu Stuttgart 21. Hasło brzmi: „Nowe serce Europy”.

Lotniska Stuttgarckiego. Głównym problemem okazało się – ze względu na wielkość niezbędnych środków publicznych – finansowanie projektu, a zwłaszcza wielkość wkładów finansowych poszczególnych partnerów i sposoby finansowania projektu. W części kolejowej jest to największy projekt w Niemczech. Polega on na budowie tunelowego przejścia pod śródmieściem Stuttgartu, co łączy się z budową nowego podziemnego dworca centralnego, nowego dworca w dzielnicy Rosensteinviertel, nowego dworca przy lotnisku oraz nowego odcinka szybkiej kolei ze Stuttgartu do Ulm – w sumie około 117 km tras kolei, w tym 66 km w tunelach. Dość niespodziewanie całe zamierzenie spotkało się z krytyką społeczną i podzieliło, w wyniku upolitycznienia sporu, obywateli miasta – jak nigdy dotychczas – na dwa zwalczające się obozy marnujące energię społeczną¹.

¹ Przebieg procesów planistycznych i realizacyjnych inwestycji na terenie Niemiec warunkuje m.in. specyficzny ustrój polityczny i administracyjny. W rozdz. 3 pt. „Planowanie przestrzenne w Niemczech – zarys systemu” przed-

Projekt S21 jest interesującym przykładem współczesnej koncepcji modernizacji ważnego fragmentu struktury miasta polegającej na zmianie użytkowania (konwersji) terenu kolejowego i przekształceniu go w nową część centrum miasta oraz śródmiejski zespół mieszkaniowy. Jest ilustracją współpracy pięciu partnerów przy jego projektowaniu i realizacji, gdzie władza publiczna pełni rolę inicjującą, prowadzącą i nadzorującą, zgodnie z przyjętą koncepcją, całe zamierzenie urbanistyczne, w znacznym stopniu realizowane przez prywatnych inwestorów (poza częścią kolejową, którą realizuje Deutsche Bundesbahn AG).

Historia planowania projektu oraz towarzyszących temu zamierzeniu pertraktacji i uzgodnień między jego realizatorami, a zwłaszcza jego promocji i sporów z częścią mieszkańców Stuttgartu, jest pouczającym przykładem problemów związanych z demokratycznymi procesami planowania przestrzennego przepisany przez obszerne niemieckie prawo dotyczące tego planowania. Planowanie przestrzenne jest w Niemczech jedną z istotnych funkcji władz publicznych wszystkich szczebli, sprecyzowaną *expressis verbis* w Konstytucji RFN. Funkcja ta obejmuje w szczególności współdziałanie z Unią Europejską, w której planowanie przestrzenne (zwane „terytorialnym”) stanowi obecnie jedną z głównych dziedzin jej działania. Jest to sytuacja całkowicie różna od sytuacji w Polsce okresu transformacji ustrojowej. Tej funkcji państwa nie ma w ogóle w Konstytucji RP, a planowanie przestrzenne – w sensie europejskim – uległo likwidacji w toku rekonstrukcji ustrojowej państwa.

7.2. OD PROJEKTU KOLEJOWEGO DO PRZEBUDOWY CENTRUM

Początki całego zamierzenia sięgają połowy lat 80. ubiegłego wieku, gdy do federalnego *Bundesverkehrswegeplan*² zostało wprowadzone przedłużenie na wschód do Ulm (odcinek Plochingen – Ulm/Günzburg), oddanej wówczas do użytku, nowej trasy Mannheim – Stuttgart. W następnych latach prowadzono studia nad przebiegiem odcinka do Ulm. W ich wyniku wyłoniły się dwa warianty:

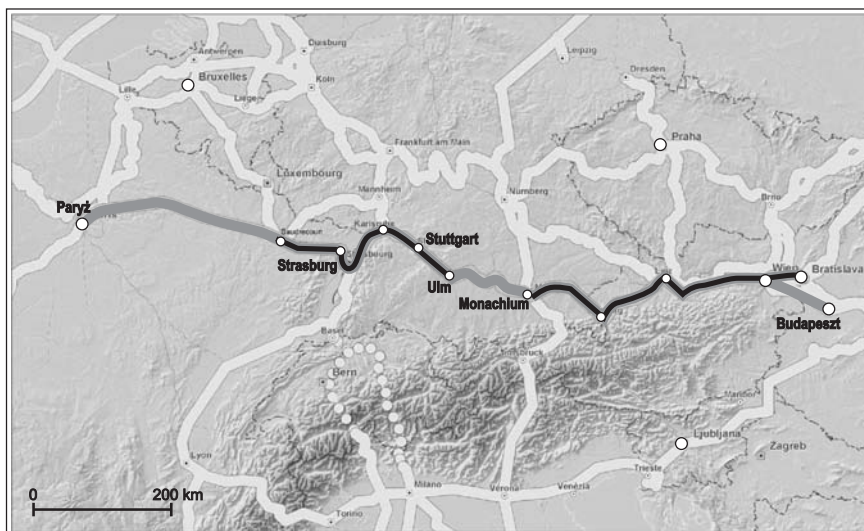
- tzw. H-Trasa (od nazwiska autora projektu, prof. Heimerla), zakładająca rozdzielenie ruchu szybkiego od ruchu regionalnego i towarowego oraz budowę tunelu pod istniejącym Dworcem Głównym w Stuttgarcie a przebieg trasy do Ulm przebiegająca wzdłuż autostrady A8;
- tzw. trasa K (od nazwiska autora projektu, prof. Krittana), która przewidywała budowę tunelu pod Dworcem Głównym aż do Plochingen.

W początkach lat 90. koleje niemieckie (DB) wypowiedziały się za wariantem H (1990-1991). Podobny pogląd przyjął rząd landu B-W (1992) preferując wariant H wraz z przelotowym Dworcem Głównym w Stuttgarcie. Przeprowadzona przez Bund analiza kosztów/zysków także

stawiono ten system szerzej, a w załączonym do niego aneksie podano ogólną charakterystykę sceny politycznej i zasad działania organów państwa niemieckiego (przyp. red.).

² *Bundesverkehrswegeplan* – odpowiada w przybliżeniu części transportowej polskiej Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (Kpz). Jest to koncepcja długofalowa, aktualizowana co 15–20 lat. Jej poszczególne elementy są w toku dalszych prac planistycznych przekształcane (lub nie) w konkretne zamierzenia inwestycyjne. Jeżeli dany odcinek ma być realizowany, to ulega wprowadzeniu do ustawy zwanej *Bundesverkehrswegebaugesetz*, po czym ulega przekształceniu w projekt, który następnie podlega procedurze ustalania planu.

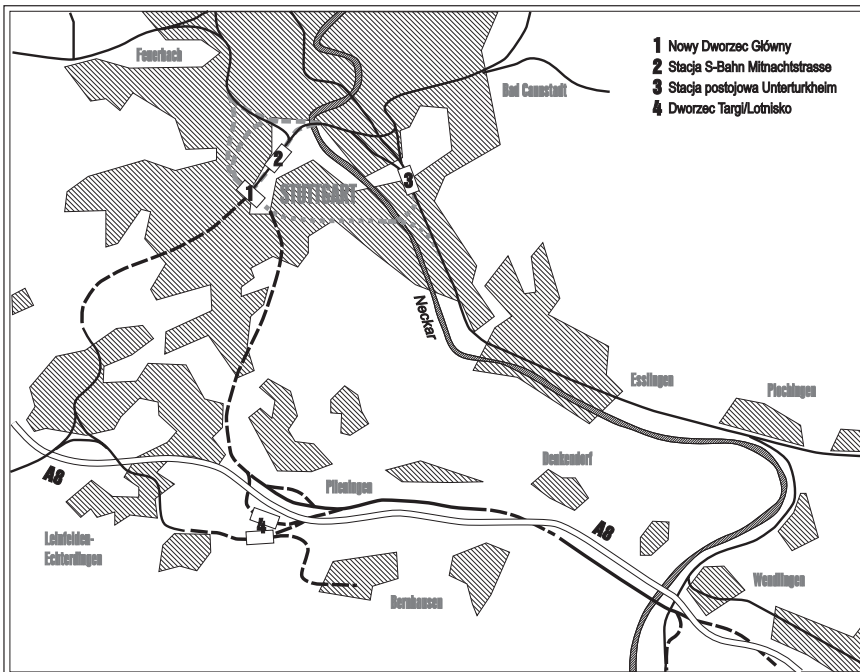
wskazała na wariant H, w czego efekcie DB przyjęły wariant H, ale bez tunelu pod śródmieściem i z nowym dworcem dla szybkiej kolei na skraju Parku Rosenstein. W wyniku tych rozważań nowy odcinek szybkiej kolei Stuttgart – Ulm, w zasadzie według wariantu H, został włączony do Bundesverkehrswegebau-gesetz (1993), co było sygnałem do rozpoczęcia wstępnych prac planistycznych. Odcinek ten stanowi zresztą fragment korytarza 17 ogólnoeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), łączącego Paryż z Wiedniem, Budapesztem i Bratisławą, który ma posiadać parametry dla ruchu szybkiej kolei (ryc. 2).



Ryc. 2. Korytarz nr 17 Transeuropejskiej Sieci Transportowej, którego fragment Stuttgart – Ulm stanowi przedmiot Projektu Stuttgart 21 (według: en.wikipedia.org/wiki/Trans-European_Transport_Networks).

Rozważania dotyczące przebudowy stuttgarckiego węzła kolejowego (ryc. 3), a w szczególności zamierzenia dotyczące przebudowy jego części centralnej: Dworca Głównego i leżących na północ od niego urządzeń kolejowych (stacji postojowej, towarowej itp.) dały asumpt do podjęcia prac koncepcyjnych nad zagospodarowaniem zwalnianych przez DB terenów, zajmowanych przez kolej od połowy XIX wieku. Wyraziło się to powstaniem równoległej koncepcji zasadniczej rozbudowy części centrum/śródmieścia Stuttgartu. Miasto Stuttgart opracowało w drodze kilku koncepcyjnych konkursów urbanistycznych plan użytkowania terenu obszaru zwalnianego przez urządzenia kolejowe w wyniku projektowanej przebudowy systemu kolejowego. Temu urbanistycznemu zamierzeniu, obejmującemu również związane bezpośrednio z nim inwestycje kolejowe, nadano nazwę Projekt Stuttgart 21. Było ono w oczywisty sposób uwarunkowane zarówno w części planistycznej jak i realizacyjnej od współpracy wcześniej wymienionych pięciu partnerów. W kwietniu 1994 roku przedstawili oni pierwsze plany projektu, którego „wykonalność” (*die Machbarkeit*) została potwierdzona w specjalnym studium w styczniu 1995 roku. Dla sformalizowania dalszych prac przyjęto w listopadzie 1995 roku tzw. porozumienie ramowe (*die Rahmenvereinbarung*) między Radą Miasta Stuttgartu, DB, landem B-W i Regionem Stuttgartu przewidujące jednoczesną realizację urbanistycznej części Projektu Stuttgart 21 z realizacją przez DB odcinka szybkiej kolej na trasie do Ulm.

W następnych latach miało miejsce chwilowe zahamowanie postępu prac w związku ze zmianą ram transportowych i finansowych całego zamierzenia. Przełom w przygotowaniu projektu nastąpił w 2001 roku, gdy została zawarta umowa między Landem B-W, Miastem Stuttgart i Regionem Stuttgartu dotycząca dalszej współpracy nad realizacją obu części projektu, oraz podjęto pertraktacje z DB dotyczące efektywności ekonomicznej całego zamierzenia. Równolegle Bund wyraził zgodę na wstępne finansowanie projektu przez Land B-W i wyraził gotowość do jego współfinansowania poczynając od 2011 roku. Podstawową decyzję co do



Ryc. 3. Schemat nowego węzła kolejowego według Projektu Stuttgart 21. Linia przerywaną zaznaczono odcinki przebiegające w tunelach (www.stuttgart.de/amtsblatt; grafika wg Damaris Dehn).

Projektu Stuttgart 21 i trasy szybkiej kolei do Ulm podjął Land B-W w 2006 roku, a następnie, w lipcu 2007 roku, podpisano *memorandum of understanding* między Bundem, DB, Landem B-W, Miastem Stuttgart i Regionem Stuttgartu. Jednocześnie, w październiku 2007 roku, Rada Miasta ustaliła wysokość zobowiązań finansowych Stuttgartu w podejmowanym projekcie. W budżecie federalnym na 2009 rok znalazła się pozycja 1,5 mld euro przeznaczona na realizację projektu. W kwietniu 2009 roku podpisano finansowe uzgodnienie inwestorskie, a w grudniu tegoż roku wspólną decyzję o podjęciu realizacji całości projektu (części kolejowej i urbanistycznej). W lutym 2010 roku odbyło się uroczyste, formalne rozpoczęcie realizacji projektu. Tak więc sformułowanie całości projektu i przygotowania do jego realizacji trwały około 25 lat, a w sensie ścisłym – niemal 15.

W miarę upływu czasu dodatkowym argumentem za podjęciem decyzji stawała się postępująca amortyzacja urządzeń kolejowych w węźle stuttgarckim, wymagająca coraz szerszych i kosztowniejszych prac remontowych i modernizacyjnych. Stąd też władze pu-

bliczne stawały przed coraz bardziej pilną potrzebą ich podjęcia. Można to było zrobić bądź przez modernizowanie istniejącego układu szacunkowym kosztem ponad miliarda euro, niewiele go usprawniając i nie uzyskując żadnych możliwości przekształcenia urbanistycznego śródmieścia, lub też zdecydować się na radykalne, lecz droższe rozwiązanie w postaci kompleksowego projektu. Ostatecznie zdecydowano się na to drugie rozwiązanie, w czym niemałą rolę odegrało także stanowisko (i środki finansowe) Komisji Europejskiej.

7.3. OGÓLNA KONCEPCJA PROJEKTU

Tak więc na projekt składają się ostatecznie dwa elementy realizowane przez ściśle ze sobą współpracujących, ale odrębnych inwestorów. Te dwie części projektu noszą też osobne tytuły formalne:

- część urbanistyczna, obejmująca zasadniczą przebudowę zwalnianych przez DB terenów oraz budowę nowego Dworca Głównego i odcinka trasy kolejowej między dzielnicą Feuerbach, leżącą na zachód od śródmieścia, a nowym dworcem przy lotnisku, aż do miejscowości Wendlingen, położonej 10 km od południowej granicy miasta (w sumie 57 km odcinków kolejowych, z tego 33 km w tunelach), nosi nazwę **Stuttgart 21**;

- część ściśle kolejowa (dokładniej odcinek szybkiej trasy kolei przez Alby w kierunku Monachium), nosząca formalną nazwę **Neubaustrecke Wendlingen – Ulm** i przebiegająca częściowo wzdłuż autostrady A8, co zmniejsza w pewnym stopniu ingerencję tej inwestycji w przyrodę. Długość odcinka wynosi 60 km, z tego 30 km w 10 tunelach; niezbędna jest także budowa 37 mostów. Takie prowadzenie trasy umożliwi osiągnięcie przez pociągi prędkości 250 km/godz. Koszt – około 2 mld euro – finansowany przez Bund i w połowie prefinansowany przez Land Badenii-Wirtembergii.

W sensie finansowo-realizacyjnym całe zamierzenie jest dość skomplikowane, co zresztą od początku było przyczyną wielu nieporozumień w kontaktach z obywatelami. Zgłaszane przez nich do Zarządu Miasta zastrzeżenia, uwagi itp. dotyczyły w znacznej większości spraw, za które odpowiada inwestor, a nie nadburmistrz. A inwestorem całego Projektu jest kolej – DB AG. Realizuje ona inwestycje transportowe (szeroko rozumiane) zarówno na obszarze miasta (tj. część projektu Stuttgart 21), warunkujące możliwość budowy części urbanistycznej, jak i całość nowego odcinka szybkiej kolei na wschód od miasta (tj. Neubaustrecke Wendlingen-Ulm). Samorząd lokalny (tj. Miasto Stuttgart oraz Związek Regionalny Stuttgartu) odgrywa, w sensie inwestorsko-finansowym, w całym tym zamierzeniu rolę uzupełniającą, co wyraża się także stosunkowo skromnym wkładem finansowym. **Miasto Stuttgart odgrywa jednak centralną rolę sterującą i nadzorującą** w odniesieniu do zagadnień urbanistycznych projektu, za które jest ono odpowiedzialne. Dotyczy to w szczególności:

- Ustalenia planów zabudowy dla obszaru Projektu będącego własnością DB. Jest to sektor noszący nazwę A1, położony w bezpośrednim sąsiedztwie Dworca Głównego. Sprzedaż przez DB poszczególnych działek jest w toku.

- Zagospodarowania terenów zwalnianych przez DB – nabytych wyprzedzająco przez Zarząd Miasta – zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego przygotowanymi przez Zarząd Miasta i zawartymi w nich ustaleniami. Obejmuje to również realizację planowanych

inwestycji komunalnych. Odnosi się to w pierwszej kolejności do otoczenia Dworca Głównego oraz Europaviertel, a następnie do Rosensteinviertel i rozszerzanych terenów parkowych.

- Sterowania prywatnymi inwestycjami w wymienionych dzielnicach, tj. sprzedaż terenów pokolejowych nabytych od DB wyprzedzająco przez Zarząd Miasta, udzielanie wytycznych do projektów budowlanych, zatwierdzanie projektów budowlanych, nadzór nad ich realizacją itp.

- Przebudowy części sieci kolei miejskiej (*Stadtbahn*) i usprawnienia całości jej działania mając na względzie podstawowy cel – przeniesienie części ruchu z dróg na szyny.

- Towarzyszącego (kontrolnego) nadzoru nad robotami prowadzonymi przez DB w części leżącej na obszarze miasta, zwłaszcza budowie podziemnego dworca, ochronie zasobów wód mineralnych, transporcie urobku z tuneli i dowozie materiałów budowlanych itp. Odpowiednie wymagania, określone w sposób prawnie obowiązujący, znajdują się w dokumentach „ustalenia planów” przez wojewodę.

Ta specyficzna zależność części urbanistycznej od podjęcia przez DB inwestycji kolejowych – przy znacznej dozie niepewności finansowo-inwestycyjnej tych ostatnich – była przyczyną przewlekłych negocjacji oraz jednym ze źródeł wątpliwości i zastrzeżeń ze strony obywateli.

Część urbanistyczna projektu ma na celu realizację pięciu podstawowych celów:

- Poprawę transportu w regionie poprzez przeniesienie większej niż dotychczas jego części „z drogi na tory”. Konkretnie chodzi tu o poprawę ruchu pociągów regionalnych, zwłaszcza w punktach przesiadkowych. Jak wykazała ekspertyza Uniwersytetu Stuttgarckiego, projekt umożliwi zmniejszenie ruchu samochodów osobowych o 350 mln autoruchów oraz redukcję wydzielania CO₂ o około 70 tys. ton rocznie.

- Lepszą dostępność regionu z zewnątrz, co jest możliwe tylko przez rozbudowę systemu kolejowego na głównym kierunku południowo-europejskim Paryż–Budapeszt. Jest to trasa w tzw. korytarzu TEN-T 17 promowana przez Komisję Europejską. Opanowanie spodziewanego na tym kierunku wzrostu ruchu (o 50–70 % w ciągu 15–20 lat), przy uwzględnieniu faktu, że Niemcy zajmują pierwsze miejsce w UE pod względem wielkości ruchu tranzytowego, nie jest możliwe przez rozbudowę autostrad czy lotnisk, a tylko w małym stopniu przez rozbudowę połączeń wodnych na rzece Neckar – niezbędne jest bowiem zachowanie jej roli ekologicznej i wypoczynkowej. Stąd zasadnicza rola kolei i jej szybkich połączeń.

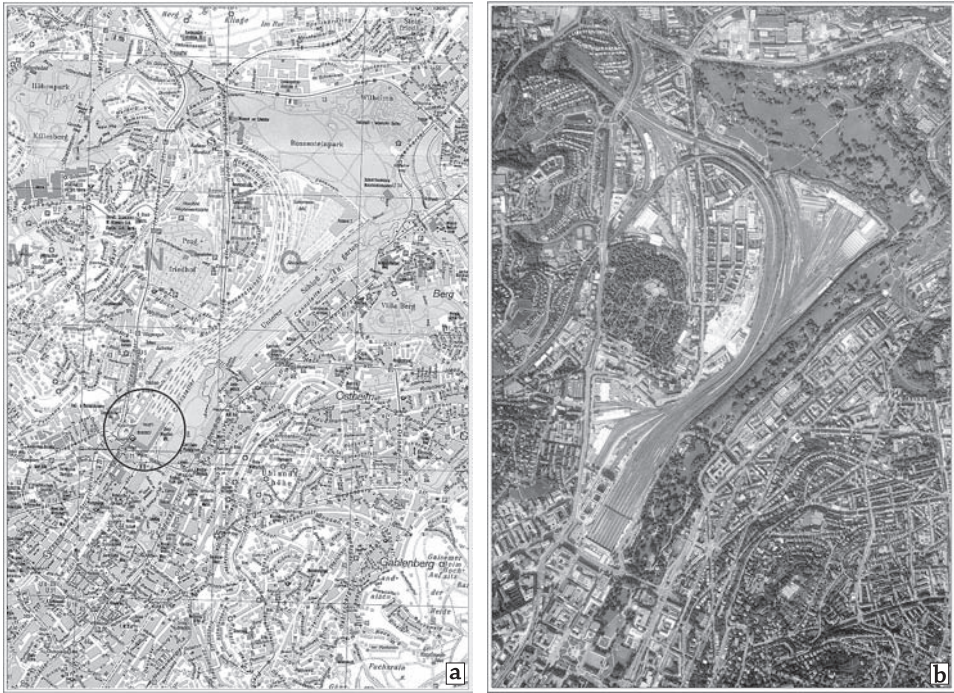
- Unowocześnienie struktury przestrzennej Stuttgartu przez zagospodarowanie terenów zwalnianych przez DB w wyniku przebudowy stuttgarckiego węzła kolejowego. Uzyskiwane obszary mają ulec konwersji na rozszerzenie centrum miasta o mieszanym użytkowaniu (z udziałem mieszkań) określonym przez Radę Miasta w planach zabudowy, śródmiejski obszar mieszkaniowy (z udziałem miejsc pracy) dostępny ze wszystkich stron i atrakcyjny dla dużych rodzin oraz rozszerzenie strukturalnego w układzie miasta ciągu zieleni spajającego centrum z północno-zachodnimi dzielnicami miasta.

- Ekologiczny rozwój miasta przez sprzyjające środowisku kształtowanie systemu transportowego, konwersje nieużytków pokolejowych w sposób umożliwiający redukcję o około 60 ha terenów dotychczas planowanych pod zabudowę mieszkaniową, położonych na peryferii miasta (na surowym korzeniu), zwiększenie ogólnodostępnych terenów zielonych w śródmieściu poprawiających klimat i atrakcyjność tego obszaru dla mieszkańców

i turystów, oraz wprowadzenie sprzyjającego środowisku sposobu zabudowy na obszarze projektu, redukującego także w zasadniczy sposób zapotrzebowanie energii (zabudowa „zero-emisyjna” i nie wymagająca dostawy energii spoza obszaru projektu).

- Trwały rozwój gospodarki przez zapewnienie stabilnych miejsc pracy w rozszerzonym centrum miasta (bezpośrednio) i w regionie (pośrednio) oraz silny impuls dla sektora budownictwa w okresie realizacji projektu w jego części publicznej i towarzyszących inwestycjach prywatnych. Projekt jest *de facto* wielkim programem „nakręcania koniunktury”: w ciągu około 15 lat będą realizowane inwestycje budowlane o wartości blisko 9 mld euro.

Istota Projektu Stuttgart 21 w jego części urbanistycznej polega na przekształceniu fragmentu struktury miasta przez likwidację około 100 ha torowisk i urządzeń kolejowych istniejących w bezpośrednim sąsiedztwie śródmieścia (ryc. 4) na rozszerzenie obecnego centrum miasta w kierunku północnym, wprowadzeniu na teren zwolniony od torów kolejowych budynków biurowych, obiektów usługowych, budownictwa mieszkaniowego oraz rozszerzeniu istniejącego systemu terenów zielonych (tzw. stuttgartckie zielone „U”). Łączy się ono



Ryc. 4. (a) istniejące zagospodarowanie terenów kolejowych w sąsiedztwie Dworca Głównego i ich kontekst śródmiejski (kopia wycinka mapy Amtliche Stadtkarte 1:2000 Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtmessungsamt); (b) zdjęcie lotnicze rejonu Dworca Głównego w Stuttgarcie z 1997 roku.

z zasadniczą zmianą powstałego w XIX wieku systemu kolejowego, który polegał wówczas na doprowadzeniu kolei do granic śródmieścia – koncepcja realizowana wówczas we wszystkich wielkich miastach Europy. Nowa, obecna koncepcja kolejowa polega na budowie w dotychczasowym miejscu podziemnego dworca, zagłębionego 12 m poniżej dzisiejszego, oraz jego

obrócenie o 90 stopni, co pozwoli na przejście tunelem pod śródmieściem Stuttgartu, połączenie dworca przy pomocy układu kolei obwodowej z regionalną i ponadregionalną siecią szynową, połączeniu tunelowym dworca (9,5 km) z nowymi terenami targowymi otwartymi w 2008 roku i Lotniskiem Stuttgarckim przy pomocy nowego dworca przy lotnisku oraz nowym połączeniu w kierunku Ulm – Monachium, stanowiącym brakujące dotychczas ogniwo szybkiej kolei europejskiej Paryż – Bratysława/Budapeszt. Przebudowa układu kolejowego w rejonie Stuttgartu wymaga realizacji czterech nowych dworców: nowego (podziemnego) dworca centralnego (8 torów), dworca Filderstadt/Lotnisko/Targi (z terminalem), dworca na istniejącej linii kolei miejskiej w dzielnicy Rosenstein (Mittnachtsstraße) oraz dworca postojowego w dzielnicy Unterturkheim (na terenie obecnego dworca towarowego).

W części kolejowej jest to największy projekt DB określany jako projekt stulecia. Jego zwolennicy uważają, że nowa trasa kolejowa Stuttgart – Ulm przyniesie zasadnicze korzyści zarówno miastu, jak i regionowi, a także landowi Badenii-Wirtembergii, utrwalając zalety lokalizacyjne i gospodarkę regionu, i usprawniając system transportu regionalnego. Ma ona również istotne znaczenie dla południowego europejskiego systemu szybkiej kolei, której odcinek Stuttgart – Ulm stanowi obecnie słabe ogniwo – pociągi mogą się na nim poruszać tylko z szybkością 70 km/godzinę. W celu promowania modernizacji tej trasy, leżące wzdłuż niej miasta, regiony i izby przemysłowo-handlowe utworzyły (1990) międzynarodową inicjatywę: *Magistrale für Europa*, grupującą około 35 mln mieszkańców i 16 mln zatrudnionych. Odegrała ona ważną rolę w zapewnieniu poparcia politycznego dla realizacji tej trasy na poziomie poszczególnych krajów i Unii Europejskiej.

Wielkie rozmiary zamierzenia i konieczność ścisłej współpracy pięciu bezpośrednich inwestorów wymagały długotrwałych pertraktacji między Federalnym Ministerstwem Transportu, kolejami niemieckimi, landem Badenii-Wirtembergii, Miastem Stuttgart oraz Związkiem Regionalnym Stuttgartu (VRS). W Projekcie uczestniczy także Lotnisko Stuttgarckie, którego właścicielem jest Land B-W (65%) i Stuttgart (35%); jest ono jednak reprezentowane przez land. W tle pozostawał rząd federalny (Bund) finansujący znaczną część projektu ze środków centralnych oraz wsparcie ze strony Komisji Europejskiej (220 mln euro). Prowadzone przez lata między tymi organizacjami pertraktacje dotyczyły zarówno precyzowania merytorycznej koncepcji projektu i jego części składowych, jak i w szczególności jego kosztów i ich podziału oraz źródeł i sposobu finansowania. Projekt wymagał także od strony finansowej wyprzedzającej zgody ustawodawców federalnych (Bundestagu i Bundesratu), co wiązało się z długo trwającymi pertraktacjami.

W celu koordynacji działań powołano Komitet Sterujący (Lenkungs Ausschuss) złożony z kierownictw współdziałających instytucji: szefa DB, nadburmistrza Stuttgartu, premiera Landu B-W, rzecznika projektu DB i dyrektora VRS. Jego głównym zadaniem jest efektywna koordynacja części kolejowej i urbanistycznej projektu.

Równolegle Miasto Stuttgart utworzyło w 2008 roku Zarząd Budowlany (Baustellenmanagement), w którego skład weszli burmistrzowie do spraw porządku publicznego, urbanistyki i techniki oraz przedstawiciele Wydziału Transportu, tramwajów stuttgarckich (Stuttgarter Straßenbahnen – SSB) i Policji. Jego zadaniem jest koordynacja różnych publicznych i prywatnych inwestycji budowlanych. Jest on umiejscowiony przy biurze inwestycji podziemnych (Tiefbauamt), stanowiącym część Zarządu Miasta.

Inicjatorzy wskazywali na następujące **zalety Projektu Stuttgart 21 odnoszące się do zagadnień urbanistycznych, ekologicznych, gospodarczych i transportowych**.

1) Uzyskanie około 100 ha wolnych terenów, po usunięciu istniejących torów manewrowych i postojowych, w sąsiedztwie centrum miasta, co stwarza wyjątkową okazję jego rozszerzenia i planowego zagospodarowania. Zamierzone jest wprowadzenie na uzyskane tereny mieszanego użytkowania dzięki czemu istnieje szansa uniknięcia zjawiska „martwooty” tego fragmentu śródmieścia wieczorem i stworzenia żyjącej części miasta, atrakcyjnej jako miejsce spotkań i przebywania, także dzięki stworzeniu interesujących przestrzeni publicznych i obszarów zielonych. Projektowane użytkowanie jest zróżnicowane i obejmuje: tereny pod intensywną zabudowę biurową i usługi o charakterze śródmiejskim (miejsca pracy w przyszości dla około 20 tys. osób); tereny pod zabudowę mieszkaniową (około 12 tys. mieszkańców); oraz 20 ha nowych terenów zielonych. To ostatnie oznacza, że Rada Miasta świadomie zrezygnowała z uzyskania jak najwyższej renty lokalizacyjnej, wynikającej z centralnego położenia obszaru, na rzecz poprawy jakości życia *sensu largo* na tym śródmiejskim obszarze.

2) Ekologiczny charakter projektu („najważniejszy zielony projekt”) trwale poprawiający sytuację życiową mieszkańców. Jest to centralna zasada projektu. Z uzyskanych 100 ha aż 20 ha przeznaczono na rozszerzenie tzw. „Zielonego U” poprzez rozbudowę śródmiejskiego Parku Zamkowego oraz leżącego dalej na północ Parku Rosenstein. Planuje się nasadzenie 5 tys. nowych drzew. W ten sposób zostanie zakończony zielony zwornik miasta – przebiega on na długości 8 km – tworząc istotny element jego struktury, łączący śródmieście z północnymi i północno-zachodnimi dzielnicami Stuttgartu. Jednocześnie, usunięcie torów kolejowych połączy rozcięte dotychczas tymi torami dzielnice Rosenstein i leżącą na wschód od niej część miasta. Efektem tych działań będzie poprawa (nie najlepszego także ze względów topograficznych) klimatu miasta, zwłaszcza w jego części śródmiejskiej. Projekt urzeczywistnia zasadę trwałej mobilności, przenosząc więcej ruchu z dróg i samolotów na szyny (S-Bahn i Stadtbahn) oraz na system ścieżek rowerowych; temu ostatniemu sprzyja, rzadka w Stuttgartcie, płaskość terenu projektu. Taki sprzyjający środowisku system transportu spowoduje przeniesienie około 18 mln podróży osób z drogi na tory w ciągu roku oraz zmniejszenie wydzielania CO₂. Projekt ustala obowiązek ekologicznej zabudowy (*umweltverträgliches Bauen*) przez poszczególnych inwestorów, ustalając bardzo konkretnie wymagania w takich dziedzinach jak: małe zużycie energii, potrzebna energia nie może pochodzić z węglowodorów (zwłaszcza węgla), używane materiały budowlane muszą nadawać się do wtórnego wykorzystania itp. W miejsce torowisk, szutru i betonowych murów powstanie fragment miasta XXI wieku.

3) Uzyskane tereny pozwalają na dalszy rozwój miasta na obszarach dotychczas słabo użytkowanych (*Brachflächen*). Chodzi tu szczególnie o ich wykorzystanie dla budownictwa mieszkaniowego sprzyjającego dużym rodzinom i niezbędnych dla nich terenów zielonych. Jest to unikalna („historyczna”) w Niemczech możliwość budowy mieszkań w śródmieściu miasta, a nie na jego obrzeżach, co pozwoliło na rezygnację z zabudowy planowanej poprzednio w dzielnicach peryferyjnych (np. Roher Weg, Birkachfeld).

4) Utrzymanie istniejących i stworzenie nowych miejsc pracy w okresie budowy; inwestycje DB, szacowane na około 4,5 mld euro, oraz inwestycje miejskie, określane na około 4 mld euro, pozwolą na stworzenie/utrzymanie 17 tys. miejsc pracy i zapewnią zlecenia dla lokalnego rzemiosła i przedsiębiorstw. Same prace budowlane dadzą zatrudnienie dla

około 4 tys. osób przez okres szacowany na 15 lat. Sprawa miejsc pracy jako konsekwencji projektu była przedmiotem ekspertyzy opracowanej przez Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung Uniwersytetu w Karlsruhe.

5) Zabezpieczeniu wód gruntowych, a zwłaszcza wód mineralnych, których ujęcia leżą w sąsiedztwie dworca, poświęcono szczególną uwagę. Trzeba tu wyjaśnić, że Stuttgart jest drugim po Budapeszcie kąpieliskiem mineralnym w Europie. Trzy publiczne kąpieliska są zasilane przez 19 źródeł wód mineralnych. W celu ochrony tych wód wykonano ponad 200 studzien kontrolnych – prowadzone pomiary posłużyły do opracowania ekspertyz i modeli hydraulicznych oraz są podstawą stałego monitorowania jakości wód mineralnych w czasie budowy i po jej zakończeniu.

6) Długofalowa opłacalność projektu. Zainwestowane środki publiczne (szacowane łącznie na około 9 mld euro) zwrócą się z nawiązką poprzez wpłacane do budżetu miasta podatki i dochody DB. Przyjęty szacunek kosztów obciążających miasto został określony prawidłowo i zawiera wszystkie pozycje związane bezpośrednio z realizacją projektu. Obejmuje on także „rezerwę finansową” związaną z ewentualnym wzrostem kosztów.

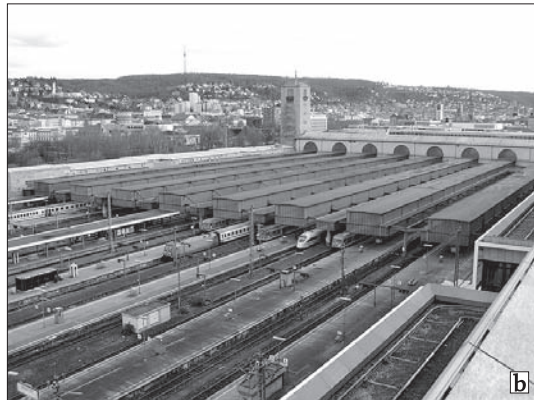
7) Przewidywany sposób budowy zapewnia stosunkowo najmniejszą uciążliwość (hałas, zapylenie i wstrząsy) prowadzonych robót dla mieszkańców miasta, zgodnie zwłaszcza z ustaleniami zawartymi w zarządzeniu w sprawie ochrony przed hałasem transportowym (Verkehrslärmschutzverordnung). Zarządzenie to ustala wartości graniczne zależne od pory dnia, użytkowania terenu, odległości od zabudowy, stosowania urządzeń tłumiących itp. Podstawę stanowią przeprowadzone badania prognostyczne dotyczące zarówno rozwiązań planistycznych, jak i stosowanych technik budowlanych. Prace na powierzchni będą prowadzone tylko w dzień, stosowane maszyny budowlane będą wyciszone, DB zapewni instalowanie okien dźwiękochłonnych. Tunele będą budowane sposobem górniczym, urobek (około 570 ciężarówek dziennie) ma być transportowany w zasadzie taśmociągami i osobnymi ulicami oraz ładowany na pociągi towarowe na stacji przeładunkowej lub na barki na rzece Neckar. Roboty będą prowadzone głównie między godz. 20 a 7 rano. DB przejmie koszty wszelkich szkód, które mogą powstać na nieruchomościach w związku z robotami tunelowymi.

8) Większa przepustowość nowego, podziemnego, przelotowego dworca centralnego dzięki zbędności zmiany kierunku biegu pociągów (obecny dworzec jest czołowy) i manewrów lokomotyw. Według poglądu specjalistów od kolejnictwa 8 torów (o długości 420 m) na nowym dworcu zapewni o co najmniej połowę większą przelotowość w ruchu dalekobieżnym niż obecne 16 torów na dworcu czołowym. Ponadto, w planach dworca uwzględniono możliwość jego ewentualnej dalszej rozbudowy. Jest to z punktu widzenia usprawnienia transportu kolejowego najlepsza i najkorzystniejsza alternatywa. Uwzględnia ona także wymogi ochrony zabytków. Ogólnoeuropejski konkurs (1996) na koncepcję nowego podziemnego dworca, na który zgłoszono 126 prac, wygrało biuro Ingenhoven & Partners Architects z Düsseldorfu. Zdaniem autora współczesność dworca polega na jego ekologii, a nie na monumentalności. Stąd też jest on zaprojektowany jako obiekt „zeroenergetyczny”: połączenie wykorzystania energii cieplnej ziemi z chłodnym powietrzem wtłaczanym przez wjeżdżające pociągi tworzy komfortową temperaturę na dworcu przez cały rok, a duże świetliki (przekrój 15 m) nad halą dworca dostarczają światło dzienne, redukując zapotrzebowanie na energię elektryczną. Nad halą dworcową zaprojektowano plac (Straßburger Platz) zintegrowany z sąsiadującym

Parkiem Zamkowym. Zwycięski projekt dworca został zatwierdzony (1997) jednogłośnie. Po wybudowaniu będzie to jeden z dwóch (obok dworca w Berlinie, otwartego w 2006 roku) całkowicie nowych dworców wzniesionych w Niemczech po II wojnie światowej (ryc. 5).

9) Usprawnienie środkowego odcinka transeuropejskiej trasy szybkich pociągów między Paryżem i Strasburgiem a Wiedniem, Bratysławą i Budapesztem przez skrócenie czasu podróży ze Stuttgartu do Ulm z obecnych 54 do przyszłych 28 minut. Ten właśnie odcinek (Stuttgart i Alby Szwabskie) jest obecnie głównym wąskim gardłem tej europejskiej trasy. Jej pierwszy odcinek (Paryż – Strasburg – Stuttgart, cztery razy dziennie) został uruchomiony 10 czerwca 2007 roku. Na odcinku Paryż – Baudrecourt w Lotaryngii biegnie on 300 km nowo wybudowaną trasą TGV (szybkość 320 km/godz). Połączenie cieszy się dużą frekwencją (ponad pół miliona pasażerów rocznie) i jest konkurencją dla samolotu. Wydzielanie CO₂ jest w stosunku do transportu lotniczego o 75% mniejsze. Czas przejazdu Paryż – Stuttgart wynosi 3 godz. 39 min.

10) Nowa organizacja ruchu kolejowego w Stuttgarcie i regionie (Feuerbach – Wendlingen) przez realizację 60 km torów i trzech dworców, w tym podziemnego dworca przy lotnisku (Filderbahnhof) pomyślanego dla szybkiej kolei (ICE), pociągów regionalnych i Stadtbahnu. Dzięki temu będzie możliwe prowadzenie przez węzeł stuttgarcki o 70% więcej pociągów niż dotychczas. Lotnisko i Targi oraz dzielnica Filderstadt będą po raz pierwszy rzeczywiście obsługiwane siecią kolejową (dziennie 100 pociągów S-Bahnu i 110 pociągów regionalnych i dalekobieżnych), a czas dojazdu z Dworca Głównego do lotniska i targów ulegnie skróceniu do 8 minut.



Rys. 5. Dworzec Główny w Stuttgarcie (stan obecny): (a) zabytkowy budynek dworcowy (proj. Bonatz), (b) perony dworca czołowego, (c) otoczenie rejonu dworca (www.stuttgart.de).

11) Poprawa podmiejskiego i regionalnego systemu transportu kolejowego skracającego czas podróży między miastami regionu (np. z lotniska w wielu przypadkach o połowę) oraz odciążenie miast regionu Stuttgartu od ruchu samochodowego. Jest to szczególnie ważne wobec faktu, że do pracy w regionie dojeżdża codziennie S-Bahnem ponad 330 tys. osób, a gospodarka regionu jest nastawiona w znacznej części na eksport. Za usprawnienie ruchu kolejowego w regionie (S-Bahn) odpowiada VRS, którego dotychczasowy współudział finansowy w projekcie wynosi 100 mln euro.

12) Pozostawienie w prawie obowiązującym planie regionalnym istniejącej trasy kolejowej prowadzącej od Dworca Głównego do południowej dzielnicy Rohr (Gäubahn), mimo że nie jest ona potrzebna z punktu widzenia prowadzenia ruchu przez DB na obszarze projektu. W ten sposób zapewnia się większą elastyczność układu kolejowego niezależnie od potrzeb projektu, jeżeli zwiększenie przelotowości węzła stuttgartarckiego okazałoby się potrzebne w przyszłości.

13) Znaczne skrócenie czasu podróży z Dworca Głównego w Stuttgarcie do metropolii niemieckich (Hamburg – z 5:06 do 4:05 godzin; Berlin – z 5:27 do 4:35; Monachium – z 2:10 do 1:35) oraz stolic europejskich (Bruksela – z 4:41 do 3:20; Wiedeń – z 6:39 do 4:50; Mediolan – z 6:41 do 4:30).

14) Ułatwienie przeniesienia ruchu towarowego z drogi na tory wobec spodziewanego wzrostu tego ruchu na południowym transeuropejskim kierunku W-E o 50–70% do 2020 roku.

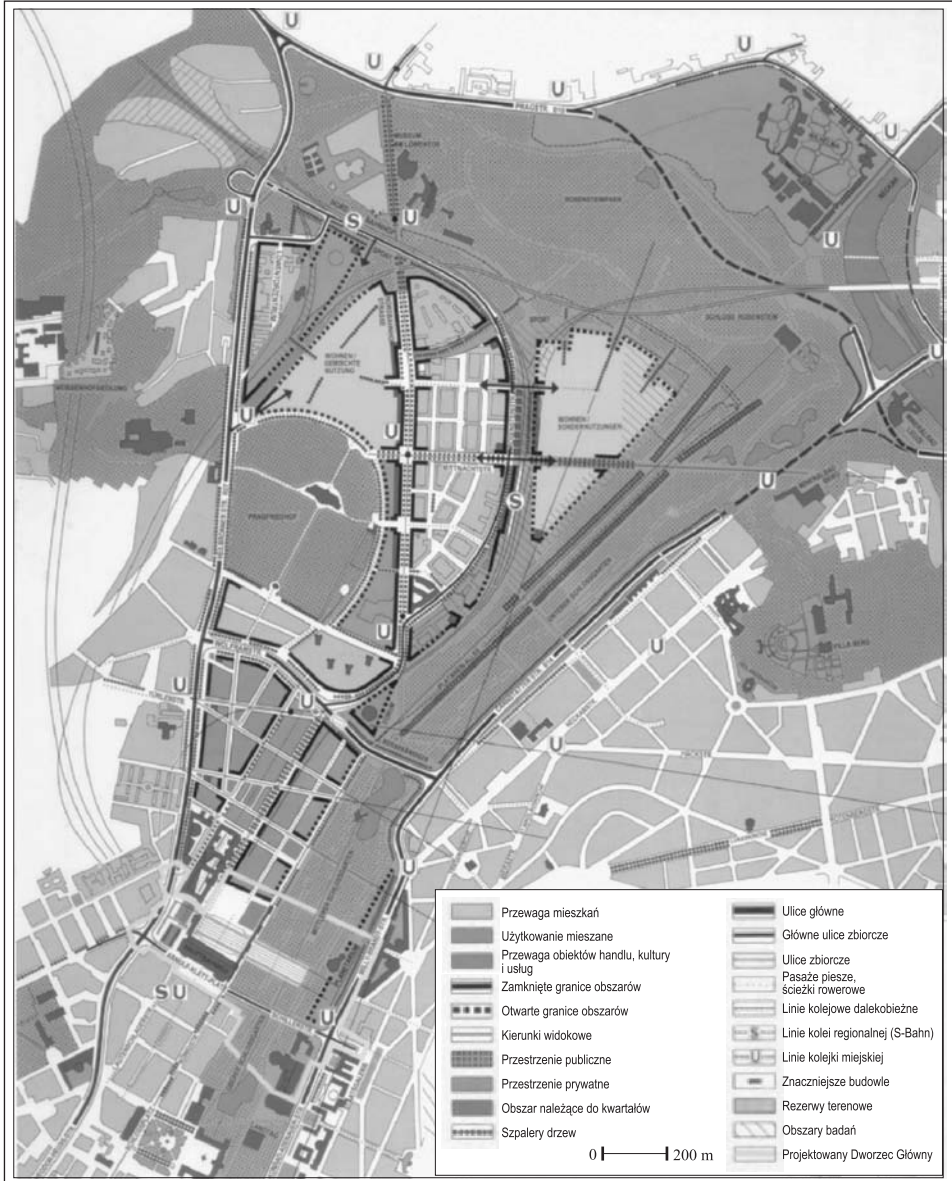
15) Zwiększenie liczby użytkowników Lotniska Stuttgartarckiego w wyniku realizacji nowego dworca kolejowego (ruch podmiejski i dalekobieżny) o około 1,2 mln rocznie (według opracowanych ekspertyz) i dochodu lotniska o około 360 mln euro rocznie. Stąd też lotnisko współfinansuje budowę dworca i linii kolejowej.

Okres realizacji całego projektu jest szacowany na około 20 lat, jego części kolejowej – do 2019 roku.

7.4. DZIAŁANIA PLANISTYCZNE MIASTA

Równoległe do trwających działań planistycznych i projektowych miasto konsekwentnie prowadzi zamierzoną politykę gruntową. Na obszarze Projektu Stuttgart 21 władze miasta nabyły wyprzedzająco gros terenów i zamierzają nabyć od DB resztę terenów zwalnianych po usunięciu urządzeń kolejowych. Własnością DB pozostały tylko tereny w jednym z sektorów, położonym w bezpośrednim zapleczu Dworca Głównego. Następnie – w miarę udostępniania budowlanego poszczególnych działek – miasto prowadzi ich sprzedaż inwestorom, zgodnie z planami zagospodarowania, określając szczegółowe i rozległe warunki, których inwestor musi dotrzymać. Efektywnie funkcjonująca służba nadzoru budowlanego, działająca głównie w terenie (mniej za biurkiem) zapewnia dotrzymania tych warunków.

Unikalne położenie obszaru objętego Projektem Stuttgart 21 w bezpośrednim sąsiedztwie centrum miasta wymaga posługiwania się całą gamą instrumentów planowania stosowaną w niemieckiej praktyce zagospodarowania przestrzennego. Jego cechą szczególną była niezbędność zapewnienia pełnej zgodności z zamierzeniami DB, mającymi charakter ustaleń regionalnych, bowiem ta zgodność stanowi *conditio sine qua non* całego projektu.



Rys. 6. Plan ramowy (ogólny) z 1997 roku dla obszaru objętego Projektem Stuttgart 21 (www.stuttgart.de).

Zgodnie z metodyką niemieckiego planowania przestrzennego przygotowanie projektu rozpoczęto od ustalenia FNP (*Flächennutzungsplan*)³. Zarząd Miasta opracował w 1994 roku

³ W niemieckim systemie planowania przestrzennego władze publiczne ustalają w sporządzanych planach wiele obowiązujących inwestora wskaźników – więcej na ten temat w rozdz. 3 o niemieckim systemie planowania zagospodarowania przestrzennego (przyp. red.).

tw. *Entwicklungskonzept* dla obszaru objętego projektem. Na jego podstawie Rada Miasta zleciła sześciu biur urbanistycznym przygotowanie konkretnego projektu koncepcyjnego FNP, dając im jako wytyczną tzw. *Rahmenkonzept*, przedstawiającą w sposób ogólny wyobrażenia Miasta co do sposobu zagospodarowania terenu projektu i jego związku z otaczającymi obszarami. Były to trzy biura ze Stuttgartu oraz po jednym z Hamburga, Dortmundu i Wiednia. Przygotowane przez te biura projekty różniły się znacznie stopniem wykorzystania terenów: gęstość zabudowy (tzw. BGF) sięgała od 1,2 do 2,2 mln m². Projekty te stały się przedmiotem dyskusji z udziałem polityków, obywateli, zawodowych planistów i stowarzyszeń. Równolegle, przedsiębiorstwo Komunalentwicklung B-W zorganizowało i moderowało udział obywateli w pracach planistycznych w formie 15 grup roboczych (*Arbeitskreise*) o różnej tematyce (praca i gospodarka, energia i środowisko, transport, mieszkalnictwo itp.). Ich celem było umożliwienie obywatelom zgłaszania propozycji do planów zagospodarowania przestrzennego. Posłużyły one Radzie Miasta, obok wyników prac sześciu biur urbanistycznych, do ustalenia w 1997 roku Ramowego planu urbanistycznego (*Städtebaulicher Rahmenplan* – ryc. 6), nadal nieformalnego, wskazującego pożądane użytkowanie terenu i punkty ciężkości poszczególnych obszarów (w sumie 20 tys. miejsc pracy i 11 tys. mieszkań). Na jego podstawie biuro urbanistyczne Trojan, Trojan + Neu z Darmstadt opracowało na zlecenie Miasta projekt FNP, który został przyjęty i zatwierdzony jako obowiązujący przez Radę Miasta. Został on formalnie wprowadzony do Planu użytkowania terenu Stuttgartu 2010 (obowiązuje on od roku 2000). Tym samym została stworzona formalna podstawa do opracowywania planów zabudowy (miejscowych) poszczególnych terenów w miarę ich udostępniania przez DB.

Na obszar objęty projektem składają się trzy części o bardzo różnym charakterze:

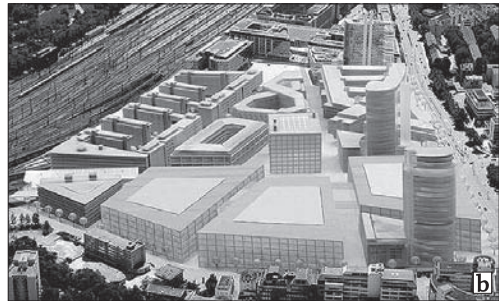
- Europaviertel, sąsiadująca z obecnym Dworcem Głównym; ma ona stanowić bezpośrednie przedłużenie obecnego centrum Stuttgartu (ryc. 7).
- Rosensteinviertel, leżąca dalej na północ przy istniejącej linii kolejowej. Na jej obszarze istnieje zabudowa mieszkaniowa, która projekt uzupełnia i przekształca.
- Rozszerzenie (o 20 ha) istniejącego, położonego wzdłuż dworca i torów kolejowych systemu parkowego stanowiącego część strukturalnego układu terenów zielonych Stuttgartu, znanego pod nazwą „zielone U”.

Europaviertel stanowi rozszerzenie ścisłego centrum miasta, które sprawi, że Dworzec Główny znajdzie się w centrum miasta, a nie na jego skraju, jak dotychczas. Jej niewielkie rozmiary (16 ha) nie uprawniają właściwie do określania jej jako dzielnicy (*Stadtviertel*); można tu raczej mówić o kwartale. W dzielnicy przyjęto nazwy ulic nawiązujące do wielkich miast Europy – stąd nazwa dzielnicy. Realizację Europaviertel rozpoczęto już w latach 90. na zwolnionym przez DB fragmencie terenu (stacja towarowa i manewrowa), położonym bezpośrednio na północ od Dworca Głównego. Wzniesiono tam trzy budynki biurowe dla Landesbank B-W (2002–2004), w tym pierwszy z trzech planowanych wieżowców (o wysokości 70 m). Łączna liczba miejsc pracy wynosi 1500. Ze względu na bezpośrednią bliskość Dworca Głównego i przystanku metra (U-Bahn) zaprojektowano tylko 350 miejsc parkingowych. Ponadto wybudowano (2003–2005) biurowiec dla Südleasing posiadający atrakcyjne wewnętrzne atrium.

Na pozostałej części planu Europaviertel (Sektor A1) zamierza się wzniesienie około 465 tys. m² zabudowy o mieszanym charakterze: biura, sklepy, kawiarnie oraz mieszkania (także na wyższych kondygnacjach budynków biurowych), mając na celu zapewnienie „życia” obszarowi,

także w godzinach wieczornych. Wnętrza bloków mają być zazielenione. Autorem planu zabudowy jest arch. Boris Podrecca. Jedynie centralna oś dzielnicy (Moskauer Straße) służy przede wszystkim komunikacji kołowej; wszystkie pozostałe ulice są w zasadzie pieszo-jezdne. Odległość wszystkich budynków od przystanków komunikacji publicznej nie przekracza 500 metrów. Podstawą komunikacji zbiorowej jest stacja kolei miejskiej (S-Bahn). Zaprojektowano bogatą sieć ścieżek rowerowych. W ten sposób realizowana jest idea „trwałej mobilności” – nieznanym w Polsce kierunk planowania, stosowanym w urbanistyce zachodniej od kilkunastu lat. Teren rozszerzonego centrum (sektor A2) został nabyty przez Miasto Stuttgart od DB w 2001 roku. Obszar ten (wraz z sektorem C) będzie zabudowywany stopniowo w ciągu szacunkowo najbliższych 20 lat. Dziewięć spośród działek (Baufelder) jest już sprzedane i przygotowawana jest ich zabudowa. Fragment terenu pod dworcem pozostaje nadal we własności DB i będzie udostępniony do planowanej zabudowy dopiero po oddaniu do użytku nowego podziemnego dworca. Sektor D pozostanie trwale w użytkowaniu DB (Gäubahn).

Rosensteinviertel jako całość obejmuje 170 ha, na co składa się istniejąca zabudowa, głównie mieszkaniowa, cmentarz Pragfriedhof, istniejący Park Rosenstein oraz ok. 70 ha terenów przeważnie nie zabudowanych, zwalnianych przez DB w związku z przenoszeniem stacji postojowej i remontowej do położonej w peryferyjnej dzielnicy stacji Stuttgart-Untertürkheim. Dzielnica Rosenstein jest dotychczas odizolowana przez istniejącą torę kolejową, które odcinają Park Zamkowy od wschodniej części miasta. Plan



Ryc. 7. Obszar rozwojowy Europaviertel: (a) plan udostępnienia terenów, (b) wizualizacja zagospodarowania, (c) Biblioteka Miejska – widok z kamery rejestrującej postępy budowy, wrzesień 2011 – proj. Eun Young (www.stuttgart.de).

użytkowania terenu przeznacza zwolnione tereny pokolejowe, głównie pod zabudowę mieszkaniową oraz usługi, w niewielkiej części pod miejsca pracy oraz znaczne rozszerzenie Parku Rosenstein. W wytycznych do konkursu koncepcyjnego jako podstawowy cel ustalono stworzenie modelu „trwałej urbanistyki” (*nachhaltiger Städtebau*)⁴, na którą składają się trzy filary: ekologiczny, ekonomiczny i społeczno-kulturalny. Tak rozumiany projekt objął problematykę związaną ze zmianami klimatycznymi (stworzenie dzielnicy neutralnej z punktu widzenia emisji CO₂), wysoką mobilność przy niewielkim ruchu (przez kombinację ruchu pieszego i rowerowego z łatwo dostępnym transportem publicznym, taksówkami i *car-sharing*⁵), oszczędne zużycie energii w budynkach (np. budynki „plus-energetyczne”) oraz otwarcie na tereny parkowe. Za konieczne uznano objęcie standardami „trwałej urbanistyki” także istniejące zagospodarowanie terenu i planowanie Rosensteinviertel jako całości. Na terenie dzielnicy ma mieszkać i pracować ogółem 30 tys. ludzi. Konkurs realizacyjny wygrała firma Prof. Pesch & Partner we współpracy z prof. Bava (2005 rok), lokalizująca nowe tereny mieszkaniowe wzdłuż rozszerzonego parku. Zapewniono w ten sposób bliski wypoczynek dla mieszkańców i atrakcyjność krajobrazową tej części dzielnicy. Dostępność dzielnicy przy pomocy transportu zbiorowego zapewni nowo projektowana stacja na istniejącej linii Stadtbahnu. Nowo projektowane tereny mieszkaniowe mają stanowić realizację polityki mieszkaniowej Stuttgartu polegającej na tworzeniu wyważonych społecznie dzielnic. Jest to osiągnięte przez „mieszanie” w jednym osiedlu różnych generacji, różnych wielkości rodzin, warstw społecznych i narodowości, prowadząc do zapobiegania powstawaniu gett. Osiąga się to przez ścisłą regulację przez Zarząd Miasta zabudowy, realizowanej w zasadzie przez inwestorów prywatnych, ale uzależnionych od regulacji miasta. W ramach tej (rozbudowanej) polityki realizowane jest w Stuttgarcie także budownictwo socjalne dla uboższych warstw społecznych. Polityka mieszkaniowa jest w Niemczech istotnym elementem zadań własnych gminy. Punkt ciężkości zabudowy mieszkaniowej w Rosensteinviertel ma stanowić budownictwo mieszkaniowe preferujące duże rodziny.

Większość terenów, które będą zwalniane przez DB, została wyprzedzająco nabyta przez Zarząd Miasta, co zasadniczo ułatwi prowadzenie polityki mieszkaniowej przez Miasto i uniezależnia je od interesów i nacisków inwestorów. Dzielnica została planistycznie podzielona na sektor B (45 ha, w tym 20 ha stanowi park) oraz C (25 ha).

„Zielone U” stanowi kościec zieleni śródmieścia Stuttgartu. Został on znacznie okrojony w połowie XIX wieku, gdy doprowadzono kolej do śródmieścia Stuttgartu, powodując jednocześnie przecięcie miasta na dwie nie mające połączenia części. Projekt Stuttgart 21 przywraca stan pierwotny, rozszerzając obecny park o 20 ha i czyniąc go dostępnym ze wszystkich stron. „Zielone U”, zwane również „zielonym płucem miasta”, rozpoczyna się w samym centrum Stuttgartu (plac Zamkowy) i biegnie przy dworcu głównym w kierunku północnym przechodząc w Park Rosenstein, a następnie dalej w kierunku rzeki Neckar, po czym skręca na zachód, prowadząc do wznoszącego się nad śródmieściem wzgórze Killesberg. Stanowi

⁴ W Niemczech pojęcie to nie ma charakteru hasła bez konsekwencji w działaniach praktycznych, lecz jest przedmiotem studiów, których wyniki są wprowadzane do praktyki planistycznej. Istnieje wiele fachowych organizacji zajmujących się różnymi aspektami „trwałej urbanistyki”. Do ważniejszych można zaliczyć Wuppertaler Institut für Klima, Umwelt und Energie oraz Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen (DGNB).

⁵ System krótkookresowego wynajmu samochodów lub/i ich wspólnego użytkowania (przyp. red.).

to ciąg zieleni o różnej szerokości i całkowitej długości około 8 km. Usunięcie biegnących obecnie na powierzchni torów kolei, odcinających Park od dzielnicy Rosenstein i od terenów mieszkaniowych leżących na wschód, stworzy dostępność do terenów ciągu parkowego ze wszystkich stron, zasadniczo poprawiając jakość zagospodarowania przestrzennego tej części miasta. Będzie miał także pozytywny wpływ na klimat śródmieścia.

Sumaryczny bilans użytkowania terenu objętego projektem przedstawia się następująco: tereny mieszkaniowe – 50 ha, tereny parkowe (rozszerzone „U”) – 20 ha, tereny obiektów usługowych/biurowych (miejsca pracy) – 20 ha, tereny ulic, placów i towarzyszącej zieleni – 10 ha. Według dotychczasowych szacunków na obszarze projektu ma pracować i mieszkać około 35 tys. ludzi.

Z realizacyjnego punktu widzenia cały obszar podzielono na pięć sektorów: A1, A2, B, C1 i C2, przy czym istotnym kryterium była tu dostępność w czasie poszczególnych sektorów pod zabudowę. Sektor A1, leżący w bezpośrednim zapleczu dworca, liczący 9 ha netto terenów pod zabudowę, pozostał własnością DB i sprzedaż leżących tam działek jest prowadzona od 2007 roku w drodze przetargów przez DB Immobilien Services. Sektor ten jest podzielony na 15 działek o różnej wielkości: od 1450 m² do 16 500 m². Niektóre z nich będą dostępne dopiero po wybudowaniu odcinka linii Stadtbahnu. Działki cieszą się popytem ze strony inwestorów pochodzących z całych Niemiec (Hamburg, Monachium, Mannheim). Prawie wszystkie już dostępne zostały sprzedane, przy czym osiągnięte ceny wynosiły od 650 do 800 euro/m² działki. Plany zabudowy opracowane dla każdej z działek ustala szczegółowo dopuszczalne użytkowanie (np. udział mieszkań, ważny z punktu widzenia „ożywienia” dzielnicy, nieprzekraczalna gęstość zabudowy, tzw. *GFZ – Geschoßflächenzahl*), jej wysokość, sposób zabudowy, szereg warunków dotyczących ekologii zabudowy itp. Ich spełnienie przez inwestora jest warunkiem zatwierdzenia jego projektu budowlanego.

Pozostałe tereny, które będą stopniowo zwalniane przez DB w miarę likwidacji poszczególnych urządzeń kolejowych, zostały wyprzedzająco nabyte przez Zarząd Miasta. Dotyczy to sektorów A2, B i C1 (ok. 90 ha brutto), które zakupił Zarząd Miasta Stuttgartu od DB już w 2001 roku za sumę 460 mln euro. Zarząd Miasta zobowiązał się także do wykupienia pozostałej części terenu (leżących za Landesbankiem) za sumę około 70 mln euro. Warunkiem kupna i dalszych zobowiązań było jednak zapewnienie przez DB, że Projekt Stuttgart 21 będzie rzeczywiście realizowany. Jeżeli do tego by nie doszło, DB miało odkupić wszystkie sprzedane tereny, płacąc dodatkowo 5,5% oprocentowania rocznie jako rekompensatę. Stwarzało to finansową presję na DB na realizację części kolejowej całego zamierzenia. Trzeba tu dodać, że istotną przesłanką efektywności całego zamierzenia DB jest wysokość wpływów uzyskanych ze sprzedaży gruntów oraz spodziewany dochód ze wzmożonego ruchu pasażerskiego i towarowego.

Zakupione przez Miasto tereny będą przez DB udostępniane stopniowo, w zależności od postępu robót budowlanych. Miasto wzięło na siebie przeprowadzanie ich sprzedaży prywatnym inwestorom zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego. Istnieje jednak ryzyko opóźnień, które może wynikać ze zwłoki w zatwierdzaniu projektów technicznych inwestycji, niedostatecznie sprawnej organizacji robót czy nieprzewidzianych trudności technicznych, a ponadto ryzyko ogólnego wzrostu cen robót budowlanych. W tej sytuacji Miasto wzięło na siebie koszty zamrożenia kapitału w nabytych terenach aż do 2019 roku oraz ewentualnych

strat wynikających z uzyskania niższych od planowanych cen sprzedażnych terenów. Wzięło również na siebie część kosztów wynikającą z możliwej inflacji. Nie wyraziło natomiast zgody na współfinansowanie inwestycji DB, wychodząc z założenia, że tylko DB, jako inwestor, może kontrolować przebieg budowy i związane z tym koszty.

W ramach obiektów usługowych zamierzano budować nową Filharmonię w Parku Zamkowym (pierwowzorem jest filharmonia realizowana w Hamburgu, mająca w zamierzeniu konkurować architektonicznie z filharmonią w Sydney), Dom Kultur Świata (z nowym Muzeum Etnograficznym), nową Bibliotekę Miejską i inne obiekty służące kulturze i edukacji. Fragment sektora C (C1) został przeznaczony pod budowę Centrum Szkolenia Zawodowego złożonego z części zdrowotno-opiekuńczej (ok. 7 tys. m²) oraz gospodarstwa domowego (ok. 7000 m²), na który został rozpisany konkurs inwestorski – architektoniczny. Nie wiadomo jednak, które z tych obiektów i kiedy będą mogły być rzeczywiście realizowane wobec kryzysu finansowego miasta i landu oraz prywatnej gospodarki w regionie.

Jak wspomniano, w niemieckim systemie planowania przestrzennego procedury „ustalania planu” są prowadzone przez odpowiedników polskich wojewodów, będących przedstawicielami administracji rządu federalnego (nie landu). Wojewoda landu B-W rozpoczął (2001) – równoległe do precyzowania spraw finansowania projektu – prowadzenie tych procedur kolejno na siedmiu nowo planowanych odcinkach: przebudowie Dworca Głównego (2004), tunelu pod śródmieściem (w 2005 roku; łącznie 7700 zarzutów, głównie dotyczących hałasu i niedostatecznej ochrony wód mineralnych) oraz na trasie ICE między Stuttgartem a Ulm. W 2005 roku przeprowadzono procedurę ustalania planu dla odcinka Filder-Wendlingen (10 km), gdzie zgłoszono ponad 3000 zastrzeżeń. Zgłaszane zastrzeżenia dotyczyły głównie lepszej ochrony przed hałasem i ochrony wód. W ramach wysłuchania dotyczącego odcinka Alaufstieg (14,5 km, z czego większość w tunelach), zakończony w sierpniu 2009 roku, okazała się konieczna lepsza ochrona mieszkańców przed hałasem i zapyleniem wywołanym przez ruch pojazdów budowlanych, co zostało wprowadzone do zatwierdzonego projektu. Podobnie w sierpniu 2009 roku podjęto wysłuchanie dla odcinka Wendlingen – Kirchheim (11 km, z czego 8 km w tunelach), które zakończono wiosną 2010 roku. W ten sposób, w momencie ostatecznego uzgodnienia całości finansowania projektu kolejowego istniały już formalne podstawy do przygotowania planów technicznych, rozpisania przetargów i rozpoczęcia budowy poszczególnych odcinków.

7.5. PROMOCJA PROJEKTU I JEGO ZWOLENNICY

Jak wspomniano we wstępie, Projekt Stuttgart 21 od samego początku wywoływał duże emocje. Dlatego inicjatorzy projektu podjęli, jak twierdzą niektórzy zbyt późno, stosunkowo obszerną akcję informacyjną i promocyjną. Była ona skierowana do mieszkańców miasta oraz do władz publicznych różnego szczebla, a także do potencjalnych dużych inwestorów. Ta adresowana do pierwszej grupy miała bardzo rozmaite formy: obejmowała ona przekaz informacji w mediach (prasa, radio, TV) i wiele spotkań (licznie odwiedzanych, zwłaszcza przez przeciwników projektu) o różnym charakterze, adresowanych między innymi do właścicieli nieruchomości, dyskusji publicznych, seminariów, sympozjów i wieczorów informacyjnych

w ratuszu, z udziałem wybitnych fachowców (także międzynarodowych), często z udziałem nadburmistrza, spoty kinowe, materiały publikowane, informacje w internecie, „osobiste” listy nadburmistrza do wszystkich gospodarstw domowych (300 tys.) w Stuttgarcie, a także organizowanie zwiedzania terenu projektu połączone z fachowymi wyjaśnieniami. Możliwości inwestycyjne przedstawiono także – razem z 14 partnerami – na wielkich Targach Nieruchomości MIPIM w Cannes.

Szczególny nacisk położono na wystawy wyjaśniające założenia i koncepcje projektu. Część z nich zorganizowano w wieży dotychczasowego Dworca Głównego pn. „Wystawa projektu komunikacyjnego i urbanistycznego Stuttgart 21” oraz Projekt DB Stuttgart – Ulm odwiedzane przez około 800 osób dziennie (w sumie do połowy 2010 roku przez ponad 2 mln osób). W holu ratusza zorganizowano wystawę „Stuttgart 21 – nasze zielone miasto” otwartą w kwietniu 2009 roku. Ta ostatnia była od strony technicznej bardzo interesująca: na powierzchni 120 m² położono zdjęcia lotnicze planu śródmieścia wykonane z pryzmatycznej folii, po której można chodzić. Poruszając się, uzyskuje się różne (trojwymiarowe) widoki miasta w stanie obecnym i według stanu projektowanego. Zainstalowano również trzy lunety posiadające regulację wysokości, które umożliwiły oglądanie panoramy oraz poszczególnych fragmentów śródmieścia. Ponadto we foyer ratusza umieszczono model Projektu Stuttgart 21 i sąsiadujących terenów w skali 1:1000. Utworzono także stały punkt informacyjny „Stuttgart 21” dotyczący logistyki projektu (na terenie dzielnicy Praga) oraz prowadzono wycieczki na tereny mające ulec przebudowie. W styczniu 2009 roku uruchomiono również portal informacyjny w internecie odwiedzany przez około 300 zainteresowanych dziennie oraz rozpoczęto wydawanie newslettera, który można abonować. Wreszcie trzecią wystawę informacyjną umieszczono na centralnym placu miasta (plac Zamkowy) i głównym ciągu pieszym śródmieścia, gdzie wybudowano, w pobliżu niedawno oddanego do użytku Muzeum Sztuki Nowoczesnej, specjalny (przenośny), otwarty pawilon prezentujący w dwóch pomieszczeniach: model projektu i ścianę, na której wyświetlane są różne aspekty projektu oraz w drugim pomieszczeniu – wyjaśnienia koncepcji projektu oraz postępu przygotowań i podejmowanych robót.

W zgodzie z panującą od kilkunastu lat międzynarodową modą stworzono również logotyp mający charakteryzować i promować projekt. Trudnością w jego zaprojektowaniu okazał się fakt, że projekt składa się z dwóch części realizowanych przez dwóch, wprawdzie ściśle ze sobą współpracujących, ale oddzielnych „gospodarzy”. Obaj partnerzy ogłosili wspólnie otwarty konkurs na opracowanie wspólnego logo, w którym wzięło udział 18 firm reklamowych. Jury, w którym zasiadali przedstawiciele DB, Landu B-W, Miasta Stuttgartu i Regionu Stuttgartu najwyżej oceniło projekt berlińskiej firmy Agentur Scholz & Friends. Hasło wchodzące w skład logotypu brzmi nieco pretensjonalnie: „Nowe serce Europy” (*Das neue Herz Europas*). Jak podkreślano, nie chodzi tu o geograficzny środek Europy, lecz o jego centrum siły, przede wszystkim gospodarczej, co ma właśnie ilustrować mięsień (silny) serca i opasujące go dwie linie kolejowe dla szybkich pociągów.

Projekt Stuttgart 21 jest popierany na poziomie politycznym przez główne partie reprezentowane w Radzie Miasta, jak i przez wielu polityków w parlamencie Landu B-W, a także na poziomie federalnym. W Radzie Miasta była do 2009 roku CDU, rządząca Stuttgartem przez cały okres powojenny, FDP i SPD oraz tzw. Wolni Wyborcy (*Freie Wähler*). Siłę opozycyjną

stanowiła partia Sojusz 90/Zieloni oraz mała frakcja nosząca nazwę Bündnis Stuttgart Ökologisch und Sozial. Obecna sytuacja polityczna we władzach miasta i landu została omówiona w rozdziale 7.8.

Wśród sfer gospodarczych do zwolenników projektu należy przede wszystkim Industrie und Handelskammer Regionu Stuttgartu, która wielokrotnie i z naciskiem podkreślała ważną rolę projektu, zwłaszcza jego części kolejowej, dla zorientowanej na eksport gospodarki Landu B-W, wymagającej dobrej infrastruktury transportowej. Rosnące korki na trasach drogowych wskazują, że ich opanowanie jest możliwe tylko przy przeniesieniu ruchu na tory, a im bardziej atrakcyjny będzie system kolejowy, tym bardziej będzie on wykorzystywany. Rozbudowa infrastruktury szynowej wywoła odciążenie ruchu drogowego i lotniczego, zmniejszając tym samym w znacznym stopniu zanieczyszczenie powietrza w regionie Stuttgartu.

Do zwolenników projektu należy także City-Initiative Stuttgart (CIS) grupujące ponad 200 przedsiębiorstw handlowych, skupionych w centrum miasta wzdłuż głównego pieszego ciągu handlowego (tj. ulicy Königstraße, która wykazuje czwartą co do wielkości wśród metropolii niemieckich liczbę przechodniów, wynoszącą w szczycie ponad 11 tys. osób na godzinę). Zrzeszenie to jest natomiast – z oczywistych względów – przeciwne przewidywanej początkowo zasadniczej rozbudowie powierzchni handlu detalicznego na obszarze projektu (tzw. Venturo o powierzchni ok. 47 tys. m²).

Zwolennicy projektu utworzyli w grudniu 2007 roku otwartą Initiative Pro Stuttgart 21, grupującą prominentów ze sfery polityki (CDU, SPD, FDP i Freie Wähler) oraz gospodarki (IHK Region Stuttgart i Forum Region Stuttgart). Jej celem jest prowadzenie kampanii informacyjnej i promocyjnej wskazującej na transportowe i ekologiczne zalety projektu oraz korzyści płynące z niego dla zatrudnienia i gospodarki Landu B-W i jego konkurencyjności w układzie europejskim. Działania Inicjatywy polegają w szczególności na organizowaniu spotkań informacyjnych otwartych dla wszystkich zainteresowanych.

Stowarzyszenie Architektów Niemieckich (Oddział B-W) wypowiedziało się także początkowo za projektem (w latach 1995 i 2007) podkreślając, że w toku jego przygotowania opracowano i oceniono różne warianty ukształtowania stuttgartarckiego węzła kolejowego i prowadzenia tras oraz różne koncepcje rozwoju urbanistycznego odzyskiwanych terenów pokolejowych. Objęło to przygotowanie wiele ekspertyz i konkursów oraz przeprowadzenie formalnych działań planistycznych, w toku których zapewniono udział obywateli. Stowarzyszenie wskazało również, że zmiana podstawowych zasad projektu spowodowałaby konieczność przeprowadzenia procesu planowania od nowa i prowadziłaby do niekorzystnego opóźnienia realizacji całego zamierzenia.

Ciekawa jest prywatna inicjatywa kilkusobowej grupy popierającej projekt w formie strony w internecie, na której przedstawia ona „własny pogląd”. Poza informacjami dotyczącymi różnych aspektów projektu prezentowany jest również newsletter.

Nie oznacza to jednak, że projekt spotkał się z powszechnym poparciem publicznym. Było nawet odwrotnie. W miarę postępu prac przygotowawczych i ustalania podstaw finansowych zamierzenia zaczęły pojawiać się głosy krytyczne w stosunku do projektu, wyrażane przez obywateli i dwie partie polityczne (Zieloni i Sojusz Ekologiczny), przybierające na sile od połowy 2007 roku. Wywołało to konieczność intensyfikacji działań informacyjnych i promocyjnych przez inwestora (DB), Miasto Stuttgart i zwolenników projektu.

W ramach intensyfikacji działań informacyjnych Zarząd Miasta wydał (2008) 16-stronicową broszurę zatytułowaną *21 dobrych uzasadnień Projektu Stuttgart 21*, rozdawaną bezpłatnie zainteresowanym. Wskazywała ona cztery główne dziedziny korzystnego wpływu projektu: zasadniczą poprawę systemu transportu publicznego, urbanistyczny rozwój miasta przez stworzenie – w nawiązaniu do centrum – miejsc pracy i zamieszkania dla więcej niż 35 tys. ludzi, korzystne oddziaływanie na środowisko (redukcje emisji CO₂, nowe tereny zielone w centrum miasta, poprawę klimatu, ekologiczną, nową zabudowę), katalizator gospodarki regionu przez stworzenie 4 tys. nowych miejsc pracy w budownictwie oraz zwiększenie dochodów miasta poprzez wzrost wpływów z podatków. Uruchomiono również newsletter dotyczący projektu, przesyłany zainteresowanym przez e-mail co dwa tygodnie.

W czerwcu 2009 roku, dotychczas zawsze rządząca w Ratuszu partia CDU, przegrała niespodziewanie wybory samorządowe⁶. Uznano, że tego główną przyczyną były prowadzone przez inicjatorów projektu niedostateczne działania informacyjne, przez co część mieszkańców miasta stała się projektowi przeciwna. W tej sytuacji postanowiono wzmocnić działania informacyjno-propagandowe wskazujące na zalety projektu. Przy Zarządzie Miasta utworzono specjalną jednostkę tylko do tego celu, powołano honorowego patrona („ambasadora”) części kolejowej projektu (podziemny Dworzec Główny, tunel do lotniska, nowy dworzec przy lotnisku i linia kolejowa do Ulm), którym został wiceprezydent Landtagu oraz utworzono Radę Konsultacyjną. Ich działania miały być skierowane na poprawę informacji i wpływanie na opinie obywateli (*Öffentlichkeitsarbeit*), także w formie atrakcyjnych ogłoszeń zajmujących nawet pół strony w lokalnych gazetach. Rozszerzono akcję informacyjną bez pomijania „krytycznych punktów” projektu. Ustanowiono także „pełnomocnika interesów obywateli” (listopad 2009) – stanowisko usytuowane w Biurze Rzecznika Projektu DB Stuttgart – Ulm. Określenie funkcji „pełnomocnik obywateli” było sporne, bowiem nie jest on przedstawicielem obywateli, a jedynie źródłem informacji dla nich i transmisją ich poglądów do DB. Podjęto także wiele drobnych akcji, jak np. umieszczanie napisów promocyjnych („Nowe serce Europy”) m.in. na elektrowozach kolei regionalnej. W ramach intensyfikacji kampanii promocyjnej rozpoczęto w czerwcu 2010 roku rozsyłanie do wszystkich gospodarstw domowych w mieście czterostronicowego magazynu informacyjnego *Dialog 21* zaprojektowanego przez agencję reklamową Crew AG. Omawia on różne aspekty projektu. Rozpoczęto także w mieście akcję plakatową ilustrującą sześć głównych dziedzin projektu. Utworzono także punkt informacyjny na dworcu lotniczym w Stuttgarcie.

Koszt tych coraz obszerniejszych, różnorodnych działań informacyjno-promocyjnych był znaczny i, jak można szacować, sięgnął w sumie kilkunastu milionów euro.

Akcje informacyjno-promocyjne odbywały się w specyficznej sytuacji. Pertraktacje i procedury mające na celu przygotowanie techniczne i finansowe projektu trwały bardzo długo (14 lat), co prowadziło w sposób naturalny do zmęczenia promotorów. Jednocześnie, zarówno Zarząd Miasta jak i DB nie docenili stopnia i zasięgu sprzeciwu wobec projektu znacznej grupy mieszkańców i efektów upolitycznienia tego sprzeciwu. Stosunkowo późno

⁶ W niemieckim systemie wyborczym władze różnych podmiotów są wybierane w różnych terminach, na różne okresy. Nadburmistrz Stuttgartu Wolfgang Schuster został wybrany nadburmistrzem w 1997 roku, ponownie wybrany w 2004 roku zakończy swoją kadencję dopiero po kolejnych 8 latach (przyp. red.).

zorientowano się, że niezbędna jest intensyfikacja działań informacyjnych i promocyjnych wobec mieszkańców oraz rozbudowano niezbędną w tym celu infrastrukturę i kadre (lata 2008–2009).

7.6 OPOZYCJA WOBEC PROJEKTU

Prowadzone przez inicjatorów i zwolenników projektu działania informacyjne i promocyjne okazały się niedostateczne i część (znaczną) mieszkańców Stuttgartu była i jest nadal projektowi przeciwna. Ten sprzeciw przybierał różny zakres i formy. Początkowo była to typowa krytyka o charakterze „lokalno-osobistym”: hałas i zanieczyszczenie powietrza w środku miasta związane z wywózką urobku z budowanych tuneli i podziemnego dworca, generalna niechęć do zmian *status quo*, prawdopodobne zaniechanie inwestycji w innych dziedzinach interesujących bezpośrednio mieszkańców (np. budowy przedszkoli i ich darmowe udostępnienie, remontów szkół), długotrwałość tych negatywnych zjawisk (minimum 10 lat) itp. W celu skoordynowania krytycznych działań utworzono oddolny „Sojusz dla działań” (*Aktionsbündnis*) obejmujący organizację BUND, Zielonych, Inicjatywę „Życ w Stuttgartarcie – nie dla Projektu Stuttgart 21”, Popieranie Kolei (*Pro Bahn*) i stowarzyszenie użytkowników komunikacji (*Verbraucherverband Verkehrsclub Deutschland – VCD*). Sojusz sformułował też własne logo w zielonym kolorze z hasłem: „K 21 – tak dla dworca czołowego, dworca z rozsądkiem”, wskazujące na poparcie sojuszu dla modernizacji istniejącego dworca czołowego.

Powoli do tej krytyki zaczęli włączać się ideolodzy, a następnie partie polityczne wyczuwające możliwość uzyskania poparcia większej liczby obywateli w nadchodzących wyborach komunalnych. W tym nurcie liczba zastrzeżeń poczęła gwałtownie rosnąć, a jej punkt ciężkości poczęł przesuwac się na nadmierne i niedoszacowane koszty projektu oraz na fundamentalną zdaniem krytyków, sprawę ustrojową, brak demokracji przy podejmowaniu decyzji w tak wielkim projekcie bez pytania o zgodę/opinię mieszkańców miasta w procesie formułowania koncepcji wykorzystania i ukształtowania uzyskiwanych wolnych terenów.

Stopniowo cała sprawa projektu uległa upolitycznieniu. Na czele grupy krytyków projektu usadowiła się Partia Zielonych wspierana przez niewielką frakcję w Radzie Miasta noszącą nazwę SÖS (*Bündnis Stuttgart Ökologisch und Sozial*). Podjęły one coraz szerszą działalność propagandową skierowaną przeciw projektowi, mobilizując coraz nowe grupy obywateli. Wysuwane przez nich argumenty „przeciw” formułowano i porządkowano sukcesywnie dążąc do nadania krytyce jaśniejszej struktury merytorycznej i organizacyjno-instytucjonalnej, umożliwiającej angażowanie znacznych środków finansowych. Pojawiły się także dwa centralne hasła polityczne. Zieloni sformułowali je jako „Demokracja zamiast Projektu Stuttgart 21”, a SPÖ jako „Demokracja zamiast arogancji”. Towarzyszyły tym działaniom różne m.in. wspomniane wyżej „inicjatywy obywatelskie” skierowane przeciwko projektowi.

Na ten „wyborczy wózek” Zielonych wsiadła przed ostatnimi wyborami (wrzesień 2009) także Partia Lewicowych (*Die Linken*), skupiająca pogrobowców systemu komunistycznego. Stała się ona ostatnio trzecią siłą polityczną w Niemczech (nie w Stuttgartarcie) uzyskując w ostatnich wyborach parlamentarnych we wrześniu 2009 roku ponad 11% głosów (w zachodniej części Niemiec nieco ponad 5 %).

Stanowisko krytyczne wobec projektu zajęła także poważna organizacja ekologiczna BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz), która poparła inicjatywy obywatelskie tworząc własne hasło „żyć (dobrze) w Stuttgartu” (*Leben in Stuttgart*). Wskazywała ona, że zwiększenie ruchu pasażerskiego ze Stuttgartu ma miejsce w kierunku północno-zachodnim, co powinno prowadzić przede wszystkim do usprawnienia połączeń kolejowych na tym kierunku, że rachunek kosztów/zysków dla przebudowanego dworca czołowego (taki nie został zrobiony) może nie być gorszy od przelotowego oraz że budowa podziemnego dworca spowoduje konieczność wycięcia wielu drzew w sąsiadującym Parku Zamkowym i uniemożliwi na wiele lat korzystanie z tej części parku przez mieszkańców – ponad 10 tys. obywateli zarejestrowało się jako obrońcy parku i drzew. Przez wiele tygodni, co poniedziałek, odbywały się zebrania protestacyjne koło dworca.

Do grona krytyków dołączyła również część miejscowego środowiska architektów przeciwna przewidzianej w projekcie likwidacji dwóch z trzech skrzydeł zabytkowego dworca kolejowego (tzw. Bonatz-Bau). Uzyskali oni poparcie spadkobierców arch. P. Bonatza domagających się zachowania dworca w oryginalnym kształcie. Ma on fasadę typu „palazzo” (długość 191 m), wielką halę (będą zachowane) oraz dwie długie hale kryjące perony, zakończone obrotnicą dla lokomotyw. W obronie dworca wydano również książkę pt. *Od zabytku kultury do kandydata do rozbiórki* (M. Roser, *Der Stuttgarter Hauptbahnhof. Vom Kulturdenkmal zum Abriskandidaten*). Rodzina zmarłego P. Bonatza złożyła do sądu landu skargę przeciw zamierzonej rozbiórce dwóch bocznych skrzydeł istniejącego dworca. Skargę sąd odrzucił (maj 2010). Dla załagodzenia sporu szef DB zaproponował utworzenie Fundacji imienia P. Bonatza i ustanowienie profesury na tutejszym Uniwersytecie.

Krytycy Projektu S21 otrzymali nowy impuls w postaci rezygnacji władz publicznych z długo planowanej budowy linii Transrapid między centrum miasta i lotniskiem w Monachium (2007) ze względu na spodziewaną eksplozję kosztów tej inwestycji. Krytycy uznali to za sygnał, że wycofanie się władz publicznych nawet z planistycznie zaawansowanych projektów jest możliwe.

W sytuacji frontального ataku z różnych stron (często nie związanych z projektem), zwolennicy projektu mówili złośliwie – i nie bez racji – że agitacja przeciw projektowi stała się z wolna rodzajem „sportu ludowego” w mieście. Wskazywali, że zarzut braku demokracji ma charakter populistyczny. W ustroju parlamentarnej demokracji to parlamenty wybrane przez obywateli podejmują zastępczo za nich decyzje. Od początku sformułowania projekt spotykał się w Radzie Miasta, Radzie Regionu Stuttgartu oraz parlamentach landu i Bundu ze stałym poparciem, wynoszącym około 75%. Wyniki wyborcze z 2009 i 2011 roku raptem osłabiły to poparcie. Miejscowi promotorzy projektu wskazują także, że krytyka wielkich zamierzeń należy w Stuttgartu do porządku dnia i to od niemal wieku. Tak było w przypadku Weißenhofsiedlung (1927), nowatorskiej wieży telewizyjnej (1956), rozbudowy lotniska (1966), budowy Galerii Państwowej (1984) czy Nowych Targów (2007). Trzeba co najmniej 15 lat od zakończenia nowatorskich zamierzeń, zwłaszcza w dziedzinie urbanistyki, aby ich zalety zostały docenione i uzyskały pełną akceptację społeczną.

Propaganda prowadzona przeciwko projektowi objęła różne formy:

- spotkania z mieszkańcami;

- krytyka projektu w mediach, z czym solidaryzowały się redakcje niektórych lokalnych gazet;
- broszury i ulotki informacyjno-propagandowe, także rozsyłane do gospodarstw domowych oraz karty pocztowe propagujące opór przeciw S 21 i popierające K 21;
- plakaty rozlepiane na mieście i spoty kinowe;
- demonstracje pod hasłem „Anti-Stuttgart 21” na placu Zamkowym w centrum miasta, gromadzące do 5000 osób, przed ratuszem i przed dworcem;
- zachęcanie do głosowania na partię Zielonych w wyborach komunalnych;
- demonstracje, co poniedziałek (tak, jak miało to miejsce w Lipsku w okresie poprzedzającym upadek NRD), przy północnym wyjściu z Dworca Głównego;
- szeroka agitacja za zmuszeniem Rady Miasta do przeprowadzenia referendum w sprawie projektu – zbieranie podpisów pod wnioskiem;
- rozważano również umieszczenie przenośnego pawilonu propagandowego na placu Zamkowym.

Punktem ogniskującym akcje Zielonych stał się Dworzec Główny. Najbardziej spektakularna akcja przeciwko budowie podziemnego Dworca Głównego (październik 2008) odbyła się pod hasłem „Nie ruszać naszego dworca” i miała formę łańcucha ludzkiego wzdłuż trzech skrzydeł tego zabytkowego obiektu. Jednocześnie wypuszczono setki balonów z pismami protestacyjnymi adresowanymi do premiera Landu B-W. W tej demonstracji brało udział według jej organizatorów około 8 tys., a według policji poniżej 4 tys. osób. Z biegiem czasu temat tych protestów publicznych uległ rozszerzeniu: objął on nie tylko krytykę nowego dworca, lecz także projekt w całości.

Inną formą protestu były zebrania mieszkańców, na których ujawniano słabe – według jego przeciwników – punkty projektu: należały do nich przede wszystkim koszty całego zamierzenia. Na ten temat wypowiadali się, obok obywateli mających niewielkie pojęcie o całej sprawie, indywidualni (nieliczni) fachowcy. Zieloni zlecili również ekspertyzę dotyczącą tej sprawy fachowemu biurowi komunikacyjnemu, które wykazało, że koszty całego zamierzenia będą nawet dwa razy wyższe od prezentowanych przez inwestora (DB). Stąd też, należy natychmiast z tego zamierzenia zrezygnować. Protestujący ignorowali przy tym fakt, że w 2006 roku DB uzyskał – mimo skarg wniesionych do Sadu Administracyjnego – prawnie obowiązującą decyzję wojewody (tzw. ustanowienie inwestycji) na budowę nowego podziemnego dworca. Nie brali także pod uwagę faktu, że DB wydało dotychczas około 300 mln euro na przygotowanie projektu oraz podjęło różne zobowiązania, z których wycofanie się pociągałoby za sobą konieczność wypłacenia znacznych odszkodowań.

Zieloni wysunęli także (początek 2008) alternatywę do Projektu S21 w postaci modernizacji istniejącego dworca czołowego i stacji postojowej, nadając tej propozycji nazwę „Alternativprojekt K 21”. Jego główną zaletą – zdaniem propagatorów – była możliwość budowy odcinkami, w miarę uzyskiwania środków finansowych, brak zagrożenia źródeł mineralnych, nie naruszanie zabytkowego budynku dworca, znacznie niższe koszty realizacji. Ten wariant został oceniony przez Zarząd Miasta, który wskazał na jego wady z planistycznego, transportowego i urbanistycznego punktu widzenia. Oto kilka ważniejszych z nich. Modernizacja istniejących torów będzie trwała 12 lat nie przynosząc żadnej poprawy ruchu, musi odbywać się pod ruchem, utrudniając go, wywoła zakłócenia i zwiększony hałas w ruchu ulicznym.

Koszty prac modernizacyjnych, szacowanych przez ich zwolenników na 1 mld euro (2006), wyniosłyby co najmniej 2,6 mld euro, ale nie ma żadnej instytucji, która chciałaby takie środki wyłożyć ani inwestora, który byłby zainteresowany podjęciem tego zamierzenia. Modernizacja nie przyniosłaby prawie żadnych usprawnień w ruchu regionalnym, ponieważ pociągi musiałyby nadal zmieniać kierunek na Dworcu Głównym, co zmuszałoby pasażerów do przesiadek. Modernizacja nie poprawi niedoborów przepustowości torów i może wymagać budowy nowego mostu przez rzekę Neckar. Dla szybkiej kolei konieczne byłoby wybudowanie nowej trasy do Ulm przez gęsto zabudowaną dolinę rzeki Neckar, a nie nowa trasa biegnąca w znacznej części w tunelach. Prowadziłaby ona przez port stuttgarcki oraz wymagała nowego mostu na Körschtal. Mogłoby to odbić się negatywnie na funkcjonowaniu portu, który przeładowuje obecnie 3 mln ton towarów rocznie. Wiele odcinków nowej trasy prowadziłoby przez gęsto zabudowane tereny, a możliwe do uzyskania łuki na torach nie nadają się dla ICE. Wreszcie w śródmieściu Stuttgartu K 21 wymagałby także częściowej likwidacji Parku Zamkowego i wykluczał rozbudowę „zielonego U” oraz stawiał do dyspozycji bardzo niewielkie wolne tereny na rozszerzenie centrum Stuttgartu. Poza tym wywołałaby przez długi okres hałas i zanieczyszczenie powietrza, co jest jednym z głównych argumentów Zielonych przeciwko Projektowi Stuttgart 21. Wreszcie przyjęcie alternatywy K 21 oznaczałoby opóźnienie całego zamierzenia o 15–20 lat, ponieważ żadne prace planistyczne do tego niezbędne nie zostały dotychczas rozpoczęte. W tej sytuacji władze miasta, landu i Bundu uważały, że nie istnieje żadna poważna alternatywa w stosunku do promowanego przez nie Projektu S 21.

Trzeba tu wyjaśnić, że partia Zielonych jest ideowo przeciwna wielkim projektom urbanistycznym planowanym w Stuttgarcie: uwspółcześnieniu leżącej w centrum miasta „Kulturmeile” przez przekształcenie jej w przestrzeń publiczną (przez przełożenie „rury” transportowej pod ziemię), budowie Rosensteintunnel odciążającego istniejący układ drogowy oraz zmniejszającego hałas na terenach mieszkaniowych, ukształtowaniu Neckarparku realizowanego wspólnym wysiłkiem kilkunastu gmin regionu, budowie drugiej drogi startowej na lotnisku stuttgarckim itp. Domagają się natomiast zakazu przejazdu ciężarówek przez miasto w celu ograniczenia hałasu i emisji gazów spalinowych zatruwających powietrze w Stuttgarcie. Wskazują także, nieco demagogicznie, że chcą miasta społecznego „na powierzchni”, a nie w tunelach.

Z biegiem lat krytyka zyskiwała strukturę co wyraziło się ostatecznie w tekście ulotki zatytułowanej *10 mitów dotyczących Projektu Stuttgart 21*. Ulotka ta została rozesłana w 330 tys. egzemplarzach do wszystkich gospodarstw domowych w mieście (wrzesień 2009). Jej treść oddaje w dużym skrócie istotę argumentów przeciwników projektu.

Nie jest prawdą, że projektu nie można zaniechać i że będzie on tak czy owak realizowany. Umowy mogą być wypowiedziane do końca 2009 roku

Nie jest prawdą, że projekt zapewnia włączenie Stuttgartu w europejską sieć szybkich kolei, bowiem jest on już do niej podłączony przez Mannheim. TGV/ICE kursuje między Paryżem a Stuttgartem już od połowy 2007 roku.

Nie jest prawdą, że projekt zapewnia powiązanie z lotniskiem stuttgarckim i nowymi Targami. Zatrzymanie się ICE na planowanym tam nowym dworcu jest zbędne, ponieważ nie ma dostatecznej liczby pasażerów.

Nie jest prawdą, że projekt zwiększa atrakcyjność korzystania z pociągów. Jedyne nowy odcinek ze Stuttgartu do Ulm skraca podróż z 54 do 28 minut. 90% wszystkich pasażerów wsiada, wysiada lub przesiada się w Stuttgarcie – dla nich projekt nie daje prawie żadnych korzyści, bowiem oszczędność czasu na przejeździe do lotniska sprowadza się do kilku minut.

Nie jest prawdą, że projekt umożliwia nowe zagospodarowanie terenów postacyjnych. Także przy modernizacji dworca czółowego jest możliwe uzyskanie wolnych terenów pod budownictwo mieszkaniowe, które jest najpotrzebniejsze. Planowana w projekcie Stuttgart 21 budowa zagęszczonych biur, hoteli i supermarketów jest zbędna – na takie obiekty nie ma w rzeczywistości zapotrzebowania.

Nie jest prawdą, że projekt ma charakter „zielony” i umożliwia poszerzenie terenów parkowych w śródmieściu. Projekt zagraża unikatowym źródłom wód mineralnych w mieście i pogorszy klimat miasta poprzez zamierzaną gęstą zabudowę.

Nie jest prawdą, że projekt jest „gospodarny” i ma zapewnione finansowanie. Olbrzymie sumy, nawet 7 mld euro, muszą być odzyskane bądź przez podniesienie cen biletów, bądź przez podniesienie podatków. Nie zdołano pozyskać prywatnych inwestorów do współuczestniczenia w projekcie ze względu na jego negatywne aspekty ekonomiczne.

Nie jest prawdą, że w projekcie uwzględniono zachowanie zabytkowej architektury starego dworca, zaprojektowanego przez wybitnego architekta Bonatza. W projekcie utrzymano jedynie ścianę frontową dworca, a przewidziane w nim obniżenie poziomu wód gruntowych zagraża jej stabilności.

Nie jest prawdą, że podczas budowy mieszkańcy nie będą odczuwać uciążliwości hałasowych i zanieczyszczeń powietrza oraz zwiększonych korków komunikacyjnych.

Nie jest prawdą, że Stuttgart 21 zapewnia przyszłość landu B-W i ma charakter programu nakręcającego koniunkturę. Projekt ograniczy inne ważne inwestycje kolejowe (np. odcinek Górnego Renu) na terenie landu B-W.

Końcowym wnioskiem było stwierdzenie, że Stuttgart 21 jest największym projektem budowlanym w historii miasta, zarówno w sensie finansowym, jak i długiego czasu realizacji. Taki duży projekt nie może być realizowany bez zgody obywateli i ich współdziałania. Mimo tego nie umożliwiono im zajęcia stanowiska. Dlatego też obywatele wypowiedzieli się pośrednio – i negatywnie – w wyborach komunalnych (czerwiec 2009) oraz w wyborach do Bundestagu (27.09.2009) i Landtagu (27.03.20011) przeciwko projektowi. Zastrzeżenia wobec projektu zostały także podsumowane w wydanej w 2008 roku książce *Die entzauberte Stadt. Plädoyer gegen die Selbsterstörung*, której Roland Ostertag, redaktor i wydawca, jest jednym z głównych krytyków projektu, a różne aspekty zawartej w książce krytycznej oceny zostały przedstawione przez 16 autorów. Od tego czasu ukazało się jeszcze kilka innych książek na ten temat.

Podstawowym problemem tej totalnej krytyki – nawet zakładając, że jest ona częściowo słuszna – jest to, że pojawia się co najmniej 12 lat za późno. Koncepcja rozszerzenia centrum miasta przez likwidację terenów kolejowych i związana z tym realizacja nowego odcinka szybkiej kolei do Ulm pojawiła się – jak wspomniano – w początkach lat 90. Pozytywnie przyjęli ją politycy; demokratycznie wybrana Rada Miasta wielokrotnie wypowiadała się (3/4 większości) za projektem, a sam projekt był rozpatrywany na 170 otwartych posiedzeniach Rady. Powołano odpowiednie gremia fachowe, przeprowadzono wielokrotnie analizy korzyści i kosztów, opracowano wiele ekspertyz. W środkach masowego przekazu cały projekt

był przedstawiany i umożliwiono obywatelom jego dyskutowanie, następnie rozpisano konkursy, w wyniku których wybrano projekt urbanistyczny rozszerzenia centrum miasta i śródmiejskiej dzielnicy mieszkaniowej. W części kolejowej projektu przystąpiono do przeprowadzania procedury ustalania planów poszczególnych odcinków nowej trasy tunelowej w mieście oraz do Ulm i w większości je zakończono. W tej początkowej fazie istniały szerokie możliwości zgłaszania uwag i zastrzeżeń do całego projektu i proponowanych rozwiązań, a także nakładów finansowych, a może nawet przeprowadzenia referendum. Jednakże przez lata projekt nie był kwestionowany i nie powstała żadna inicjatywa obywatelska podnosząca wątpliwości. Dopiero po 12 latach, gdy wszystkie decyzje już zapadły, rozpoczęto krucjatę przeciwko projektowi, na której czele stanęli lokalni politycy, a także niektórzy architekci.

W czerwcu 2010 roku, w odpowiedzi na wspomnianą wcześniej ulotkę promocyjną *Dialog 21*, przeciwnicy projektu rozesłali do wszystkich gospodarstw domowych (330 tys.!) ulotkę pod hasłem „Nie jest jeszcze za późno wstrzymać Stuttgart 21”, w której przytaczali znane kontrargumenty, zwłaszcza wysokie i niedoszacowane koszty projektu. Zapraszali także do uczestnictwa w co poniedziałkowych demonstracjach i do oporu przeciw wycinaniu drzew w parku przy dworcu (jest to konieczne ze względu na budowę podziemnego dworca). Ta wojna z projektem w tak spóźnionej fazie nie może być już wygrana i jest przykładem marnotrawstwa energii społecznej, wywołanego ambicjami lokalnych polityków, miasta i landu, skupionych przede wszystkim w Partii Zielonych.

7.7. SPORY O KOSZTY I FINANSOWANIE PROJEKTU

Sprawa kosztów projektu stała się – obok pomijania opinii mieszkańców – głównym tematem sporów między zwolennikami i przeciwnikami projektu. Koszty i sposób finansowania projektu zostały wstępnie uzgodnione w 1995 roku, w formie tzw. porozumienia ramowego. Objęło ono ogólne ustalenie udziału finansowego poszczególnych partnerów oraz zasady współpracy dotyczące projektu Stuttgart 21 i nowej trasy kolejowej Stuttgart – Ulm. Koszty zamierzenia były w następnych latach poddawane wielokrotnie analizom przez DB, Państwową Izbę Obračunkową itp. a także badane przez zewnętrznych rzeczoznawców. W wyniku tych analiz koszty aktualizowano, a podział między uczestników projektu był doprecyzowywany. W wyniku ustaleń z lipca 2007 roku udział Miasta Stuttgart zmniejszono z 57,5 do 31,5 mln euro (co według szacunków stanowić będzie do roku 2020 około 1% budżetu miasta). Przeciągające się pertraktacje i doprecyzowywanie planów DB powodowało wzrost kosztów Projektu S21 z 2,4 mld, według początkowych szacunków, do około 2,8 mld euro, a później jeszcze większy. Bund oraz DB zażądały utworzenia specjalnego „funduszu ryzyka” w wysokości 1,45 mld euro, mającego pokryć ewentualny wzrost kosztów – szczegółowe uzgodnienia regulowały udział w nim poszczególnych partnerów w zależności od występującego stopnia ryzyka (ustalono 3 stopnie). Udział Miasta w tym funduszu zwiększono z 21 mln do 130 mln euro. Opierając się na umowie z 2007 roku Rada Miasta zawarła uzupełniające umowy z landem B-W i Regionem Stuttgartu, ustalające w sposób obowiązujący udziały finansowe i udziały w funduszu ryzyka partnerów lokalnych. Miasto zgodziło się także na rezygnację (do 2020 roku) z oprocento-

wania kapitału zamrożonego ze względu na opóźnienia w rozpoczęciu budowy na terenach pokolejowych przejętych od DB.

Podstawową pozycją w kosztach projektu był udział Bundu. Został on ostatecznie, po długich dyskusjach, pertraktacjach i licznych zmianach, zatwierdzony w listopadzie 2008 roku w wysokości 1,55 mld euro, przeznaczonych na finansowanie transportowej części projektu. Na tym jednak nie zakończyły się pertraktacje między współdziałającymi organizacjami (także z Bundem) dotyczące aktualizacji kosztów planowania, realizacji i finansowania projektu. Pod naciskiem federalnego Ministerstwa Transportu, mającego od początku wątpliwości co do gospodarności całego zamierzenia, DB przeprowadziła w końcu 2009 roku jeszcze jedną weryfikację kosztów części kolejowej projektu, pochodzącej z 2004 roku. Jako wyjściową zasadę przyjęto „optymalizację i osiągnięcie oszczędności” zwłaszcza w dziedzinie techniki i kosztów drążenia tuneli. W przypadku znacznego przekroczenia dotychczas uzgodnionych między partnerami ram finansowych kosztów (określonych na 4,5 mld euro, z tego ok. 2,5 mld część stuttgarcka oraz ok. 2 mld odcinek kolei do Ulm), poszczególni partnerzy mieli prawo (teoretyczne) wycofania się z całego projektu. Przedłożony (maj 2009) przez DB współpracującym partnerom zaktualizowany szacunek kosztów wzrósł z pierwotnych 3,076 (plus 1,45 mld tzw. funduszu ryzyka) do 4,083 mld euro (w tym 3,76 mld koszty planowania i budowy oraz 323 mln euro jako „poduszka” niezbędna ze względu na inflację). Oznaczało to skonsumowanie 2/3 pierwotnego funduszu ryzyka. Koszt podziemnego Dworca Głównego w Stuttgarcie określono na 400 mln euro. Nie przekroczone jednak (do końca 2009 roku) „ram finansowych” projektu (4,526 mld euro), w związku z czym ustalona umowami możliwość odstąpienia od projektu przez poszczególnych partnerów przestała być aktualna. Wzrost kosztów budowy w stosunku do pierwotnych szacunków wynikał z opóźnienia projektu, wymagań wynikłych w procesie ustalania planu inwestycji, komplikacji w zakresie gospodarowania wodami podziemnymi i częściowo zmienionych warunków technicznych. Tak zaktualizowany projekt został zatwierdzony w grudniu 2009 roku przez Radę Nadzorczą DB oraz przez Komitet Sterujący. W ten sposób został zrobiony – po 14 latach przygotowań – ostatni krok umożliwiający rozpoczęcie budowy w lutym 2010 roku.

Decyzja o finansowaniu i realizacji Projektu Stuttgart 21 i związanego z nim odcinka szybkiej kolei do Ulm zapadła praktycznie 2 kwietnia 2009 roku, gdy federalny minister transportu, premier landu B-W i szef Deutsche Bahn podpisali w Stuttgarcie – po prawie 15 latach pertraktacji – umowę o finansowaniu całego zamierzenia. Przewidywany koszt określono na 3,076 mld euro według następującego podziału: DB – 1,3 mld, Bund (wraz z Komisją Europejską) – 1,17 mld, land B-W – 0,37 mld, Lotnisko – 0,11 mld, Region – 0,1 mld i Stuttgart – 0,03 mld. Umożliwiło to kontynuowanie przez DB prac planistycznych, rozpisywanie przetargów na prace przygotowawcze (zwłaszcza dotyczące logistyki) oraz ustalanie planów odcinków robót, tak aby rozpocząć realizację projektu na początku 2010 roku. Kilka dni później podpisana została umowa między Regionem Stuttgart a wyłonionym w europejskim przetargu przedsiębiorstwem DB Regio AG, regulująca funkcjonowanie S-Bahnu na obszarze regionu w okresie 2013–2028. Przewiduje ona m.in. nabycie 83 nowoczesnych wagonów oszczędzających 40% energii, wyposażonych w klimatyzację, nadzór wideo, informacje dotyczące przesiadek, a także poprawę punktualności kursowania pociągów oraz liczniejszy personel bezpieczeństwa.

Mimo tego, istotnego dla realizacji projektu finansowego uzgodnienia inwestorskiego, Zieloni nadal przeciwstawiali się całemu zamierzeniu, wykorzystując zawartą w dokumentach końcowych klauzulę przewidującą możliwość odstąpienia od projektu do końca 2009 roku, jeżeli okazałoby się, że nie wszystkie koszty obciążające miasto zostały ujawnione lub ramy finansowe projektu, określone na nieco ponad 4,5 mld euro, zostały przekroczone.

W ramach działań zmierzających do storpedowania projektu Partia Zielonych i organizacja ekologiczna BUND zleciły sporządzenie ekspertyzy (czerwiec 2008) przez biuro inżynierskie Vieregg-Rössler w Monachium. Według tej ekspertyzy rzeczywiste koszty projektu obejmującego budowę nowego podziemnego dworca w Stuttgarcie, tunelu do lotniska, nowego dworca przy lotnisku i trasy szybkiej kolei do Ulm (w części w tunelach), określane oficjalnie na 4 mld euro (łącznie z funduszem ryzyka), są zasadniczo niedoszacowane i w rzeczywistości mogą wynieść 6,8 do 8,6 mld euro. Wskazano w szczególności na – zdaniem ekspertów – niedoszacowanie inflacji oraz większą długość tuneli wynikającą z nowych przepisów, które wymagają prowadzenia linii w dwóch równoległych tunelach. Ekspertyza podniosła także kilka wątpliwości dotyczących zastosowanych rozwiązań technicznych, zwłaszcza dotyczących nowego dworca przy lotnisku. Ekspertyza ta została poddana sprawdzeniu przez trzech rzeczoznawców (w tym także Eisenbahnbundesamt – czyli Federalny Urząd Kolejnictwa), którzy stwierdzili, że w kosztorysie DB uwzględniono inflację, a budowa dwóch równoległych rur tuneli nie podwoi kosztów. Ponadto, w szacunkach DB uwzględniono ponad 10 tys. elementów (“od ruchomych schodów do każdego metra szyn”), co w ekspertyzie biura inżynierskiego nie miało miejsca. W sumie, rząd landu B-W i DB uznali te szacunki za niepoważne. Tym niemniej przyznano, że w pierwotnych ocenach uwzględniono w niedostatecznym stopniu inflację (1,5% rocznie), także z powodu przeciągania się rozpoczęcia projektu. Pozycja ta została w toku dalszych pertraktacji uwzględniona w wysokości 265 mln euro, przy czym ma ona być sfinansowana w 2/3 przez DB, a w 1/3 przez land B-W.

Z zasadniczą krytyką projektu wystąpiła także obywatelska inicjatywa „Żyć w Stuttgarcie – zrezygnować z Projektu Stuttgart 21” (*Leben in Stuttgart – kein Stuttgart 21*). Na jej zlecenie, wspomniany wcześniej, prof. R. Ostertag (stuttgarcki architekt i ekspert komunikacyjny) we współpracy z firmą Projektmanagement und Planungsgesellschaft opracował w połowie 2008 roku ekspertyzę kwestionującą koszty, finansowanie i ocenę gospodarności projektu przedstawiane przez DB. Jego zdaniem koszty projektu wyniosą co najmniej 5 mld, a do 2019 roku, wskazanego jako data zakończenia projektu, nawet 7,5 mld euro. Dlatego też DB powinno ujawnić wszystkie dane, przedłożyć je do analizy niezależnemu ciału (np. Państwowej Izbie Obrachunkowej) i ewentualnie odstąpić od realizacji projektu. Jak stwierdzono w ekspertyzie wiele kosztów oszacowano zbyt nisko lub pominięto. Nie uwzględniono kosztów ubocznych w dziedzinie urbanistycznej, krajobrazowej i architektury krajobrazu, zabezpieczenia publicznych i prywatnych budynków, ochrony przed hałasem itp. Przeprowadzone badania gruntu nie są dostateczną podstawą do oszacowania kosztów związanych z ryzykiem budowlanym. Niejasne są także wysokość VAT w okresie prowadzenia prac jak i wzrost kosztów w wyniku inflacji. Projekt jest tak skonstruowany, że w trakcie realizacji nie może być przerwany – musi być prowadzony do końca. Wysokie koszty zmuszą do zaniechania innych ważnych projektów. Wreszcie za wszystko będą musieli zapłacić podatnicy. Stąd należy natychmiast odstąpić od jego realizacji.

Pojawili się także inni krytycy szacunku kosztów projektu przez DB. Raport Państwowej Izby Obrachunkowej w październiku 2008 roku stwierdził, że koszty będą wyższe i wskazał zwłaszcza na niedostateczne zabezpieczenie przed ryzykiem. Stąd Izba szacowała, że koszty projektu mogą w praktyce wynieść „nawet 5,3 mld euro”, podczas gdy w projekcie zabezpieczono jedynie ponad 4,1 mld. Wreszcie ekspertyza Ministerstwa Transportu Bundu (2008) wskazała, że przy wielkich projektach infrastrukturalnych koszty bywały z reguły przekraczane nawet o 60% w stosunku do pierwotnych planów; dotyczyło to zwłaszcza skomplikowanych projektów budowlanych (tunele) o wartości powyżej 100 mln euro. W okresie 2006–2007 było to głównie efektem wzrostu cen stali i miedzi. W efekcie tej krytyki DB opracowały kontreksperytę dotyczącą kosztów inwestycji, ale jej nie ujawniło nawet na prośbę poważnej niemieckiej organizacji ochrony środowiska (Bund für Umwelt und Naturschutz).

W sprawie niedoszacowania kosztów Zieloni wskazali również w 30-punktowej liście, że koszty udziału Miasta w projekcie DB będą wynosić nie 32 mln euro, lecz 1,2 mld euro. Jest to suma, której nie udźwignie budżet miasta, zwłaszcza wobec zmniejszających się wpływów z podatków i rosnących wydatków socjalnych związanych z kryzysem finansowym i gospodarczym. Lista ta objęła wszelkie możliwe inwestycje o luźnym związku z Projektem Stuttgart 21. Na liście umieszczono takie zamierzenia jak przeniesienie dworca autobusowego, połączenie planetarium z Centrum Mobilności, przeniesienie szkoły, która i tak musi zostać poddana remontowi, sanację Fundacji Królowej Katarzyny itp. Oczywiście można argumentować, że wszystko jest ze wszystkim związane, ale – jak wskazywał nadburmistrz – większość zamierzeń wymienionych na liście Zielonych i tak musi być realizowana, niezależnie od Projektu Stuttgart 21.

Zieloni wskazali także, że w przedstawionych szacunkach kosztów pominięto niektóre pozycje. Dotyczyło to np. sumy 112 mln euro przekazanych DB (2008) przez Flughafen GmbH jako jego współudział w kosztach budowy nowego dworca kolejowego (szacowany koszt ok. 130 mln euro) koło istniejącego dworca lotniczego i oddanych do użytku w 2008 roku nowych Targów Stuttgarckich. Lotnisko w Stuttgarcie nie występuje jako niezależny partner w projekcie – jest ono reprezentowane przez land B-W.

Z kolei zwolennicy projektu wskazali, że Region Stuttgartu wypracowuje rocznie około 100 mld euro PKB, co oznacza w ciągu prawdopodobnych ośmiu lat budowy około 800 mld euro. W porównaniu z tą sumą koszty realizacji projektu stanowią 0,6%, a w dodatku są finansowane przez cztery różne organizacje: Bund, land oraz samorządy Miasta i Regionu Stuttgartu. Widziany w tych (mało obiektywnych) proporcjach udział finansowy Miasta i Regionu Stuttgartu można uznać za symboliczny.

Nie można oczywiście wykluczyć, że koszty realizacji projektu będą wyższe od dotychczas zakładanych. Może to wynikać zarówno z konieczności uwzględnienia nowych przepisów budowlanych UE (np. mniejsze odległości między drogami ewakuacyjnymi w tunelach), niedostatecznej szerokości odcinków istniejących tuneli, które mają być wykorzystane jako odcinki trasy szybkiej kolei, niezbędnej grubości ścian nowych tuneli, rzeczywistego kosztu nowego dworca przy lotnisku (jego projekt jest dopiero przygotowywany), czy konsekwencji decyzji podjętych w ramach procedury ustalania planów kolejowych. Wszystkie te elementy projektu wymagają zatwierdzenia przez Federalny Urząd Kolejnictwa (EBA). Niektóre z tych trudności zostały ostatnio usunięte. Minister Transportu wyraził specjalną zgodę (czerwiec

2010) na użycie istniejącego przy lotnisku odcinka tunelu S-Bahnu w kierunku Zurychu, mimo że jest on zbyt wąski (9 m zamiast 9,40). Postawił przy tym 7 warunków, m.in. ograniczenie szybkości pociągów w tunelu do 100 km/godz. Dzięki tej zgodzie odpadła konieczność budowy nowego tunelu kosztem co najmniej 80 mln euro. Konsekwencją tego jest jednak skomplikowany układ kolei przy lotnisku – nowy podziemny dworzec będzie obsługiwał tylko pociągi w kierunku Monachium, a istniejący, w kierunku Zurychu (odległość między nimi wyniesie ponad 100 m).

Nie można też wykluczyć pojawienia się nieprzewidzianych obecnie problemów, które z reguły powstają przy każdej wielkiej budowie. Pewne obawy może budzić także występująca ostatnio w Niemczech niebezpieczna tendencja do „oszczędzania” na projektach budowlanych (także na profesjonalnym nadzorze), co może ostatecznie prowadzić do konieczności podejmowania dodatkowych (kosztownych) robót. W tej sytuacji nie jest pewne, czy pozostała jeszcze rezerwa finansowa będzie wystarczająca dla pokrycia tych wydatków.

7.8. ZMIANY NA SCENIE POLITYCZNEJ

Sprawa Projektu Stuttgart 21 miała także wpływ na skład Rady Miejskiej Stuttgartu. W wyniku ostatnich wyborów gminnych (07.06.2009) największą frakcją w 60-osobowej Radzie Miasta stała się partia Zielonych. Głosowało na nią 25,3% wyborców, co dało jej 16 miejsc (wobec 15 miejsc i 24,3% uzyskanych przez CDU), przy niskiej, jak na stosunki niemieckie, frekwencji wyborczej wynoszącej 48,7%. Takie osiągnięcie Zielonych jest czymś wyjątkowym w mieście rządzonym przez CDU od końca II wojny światowej. Ten niespodziewany wynik partia Zielonych uzyskała – jak się uważa – głównie ze względu na jej negatywne stanowisko wobec Projektu Stuttgart 21, który to temat zdominował całą kampanię wyborczą i podzielił społeczność Stuttgartu na dwie zwalczające się grupy. W procesie tym ujawniła się zaciełość nieznaną dotychczas w praktyce politycznej miasta – pojawiły się np. publiczne twierdzenia, że „nadburmistrz kłamie”, wiceprzewodniczący landtagu „jest zdrajcą”, a zwolennicy projektu są „mafią”, co poczęło przypominać jako żywo typowe publiczne wystąpienia polskich polityków. Ten sposób prowadzenia dyskusji spotkał się z powszechnym potępieniem przez obywateli Stuttgartu.

Do tego wyniku wyborczego Zielonych w Stuttgarcie przyczyniły się także inne elementy ich programu stawiające na pierwszym planie konieczność utrzymania pasm zieleni (klinów nie zabudowanych) w prawnie obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego miasta (FNP) oraz zachowania wolnych od zabudowy terenów otwartych (Stuttgart jest drugim po Berlinie najbardziej zielonym miastem Niemiec), położenie nacisku na inwestycje w dziedzinie wykształcenia (dotyczy to zwłaszcza szkół i przedszkoli), ograniczanie hałasu i wydzielania gazów spalinowych w mieście, popieranie rozbudowy transportu zbiorowego, ułatwianie użytkowania rowerów itp. Taki kierunek polityki znalazł szerokie uznanie wśród mieszkańców Stuttgartu, zwłaszcza tych zamieszkujących śródmiejskie okręgi wyborcze (od 35,5 do 37,1%).

Największą liczbę głosów uzyskał czołowy kandydat Zielonych i to w okręgu, gdzie projektowany jest nowy dworzec kolejowy przy lotnisku i nowych Targach Stuttgarckich.

Niespodziewane zmiany przyniosły także wybory do Bundestagu (wrzesień 2009). W miejsce rządzącej przez wcześniejsze cztery lata wielkiej koalicji CDU i lewicowej SPD, do władzy doszła nowa konstelacja CDU i liberalna FDP. Spowodowało to zasadniczą zmianę personalną, która – jak się spodziewano – mogła mieć wpływ na losy Projektu Stuttgart 21. W miejsce zdecydowanych jego zwolenników: premiera rządu Badenii-Wirtembergii (Oettinger) i nieco wcześniej zdymisjonowanego, ze względu na aferę szpiegowania pracowników, dyrektora naczelnego DB (Mehdorn), do władzy doszli na ich miejsce nowi politycy, których miłość do Projektu Stuttgart 21 była, jak uważano, znacznie słabsza niż ich poprzedników.

Pozycję przeciwników projektu znacznie wzmocniły marcowe (2011) wybory do rady landu B-W, w których koalicja SPD i Zieloni objęła władzę. W ten sposób, spośród tych, którzy odpowiadają za uruchomienie projektu, w sensie politycznym, pozostał nadburmistrz miasta, władze DB i niektórzy przedstawiciele władz związkowych oraz opozycyjna w Radzie Miasta i Landtagu CDU.

7.9. OBYWATELE ŻĄDAJĄ REFERENDUM

Jednym z podejmowanych przez przeciwników projektu wielokierunkowych i spontanicznych działań, temat referendum pojawił się już w październiku 2007 roku, kiedy zawarli oni sojusz pod hasłem „Referendum przeciwko Stuttgart 21”, który zebrał w ciągu sześciu tygodni podpisy około 67 tys. zwolenników referendum. Ważność tych podpisów została sprawdzona przez Urząd Statystyczny Miasta, który stwierdził, że 13% głosów było nieważne. W referendum obywatele mieliby odpowiedzieć na pięć pytań: wycofanie się Miasta z Projektu S21; zerwanie umów z dotychczasowymi partnerami; zmiana umów dotyczących zakupu terenów od DB; zakaz zawierania przez Miasto dalszych umów dotyczących projektu; powiadomienie partnerów o zamiarze zerwania umów.

Wnioskodawcy referendum wysunęli dwa główne argumenty uzasadniające jego przeprowadzenie. Po pierwsze – w kampanii wyborczej 2004 roku ówczesny kandydat na nadburmistrza, W. Schuster obiecał, że w przypadku „znacznego zwiększenia” kosztów projektu będzie popierał przeprowadzenie referendum. Po drugie – tak wielki projekt wymaga bezpośredniego wypowiedzenia się przez obywateli. Od tego momentu rozpoczęła się wojna na interpretację przyrzeczenia wyborczego W. Schustera (ile konkretnie oznacza „znaczne zwiększenie”) oraz – co ważniejsze – przepisów prawa. Według przepisów niemieckich dla rozpisania referendum było wymagane jedynie 20 tys. podpisów (samo referendum jest ważne przy uczestnictwie co najmniej 25% uprawnionych do głosowania). Jednocześnie przeciwnicy Projektu uzyskali ekspertyzę prawną stwierdzającą, że referendum przeciwko projektowi jest prawnie dopuszczalne. Wniosek zawierający dostateczną liczbę podpisów został zgłoszony do Rady Miasta. Rada odrzuciła jednakże wniosek opierając się na dwóch innych ekspertyzach prawnych wskazujących, że wniosek nie spełnia formalno-prawnych wymogów ustawy o samorządach (Gemeindeordnung) i stąd nie może być dopuszczony (styczeń 2008) – Miasto nie jest ani inwestorem, ani planującym projekt, jest nim DB. Jednocześnie, nadburmistrz wskazywał, że referendum mogło mieć sens w początkowej fazie planowania projektu, tj. około 10 lat wcześniej. W odpowiedzi przeciwnicy projektu zgłosili

cztery odwołania od decyzji Rady, która je ponownie odrzuciła (kwiecień 2008). Sprawa znalazła się w prezydium województwa (Regierungspräsidium), organie nadzorczym, który po przestudiowaniu szeregu finezji prawnych odwołania także odrzuciło (lipiec 2008), stwierdzając jednocześnie, że referendum w sprawie S21 jest prawnie niedopuszczalne. W związku z tym Zieloni zaskarżyli decyzję o odrzuceniu referendum do Sądu Administracyjnego. Sąd jednak oddalił ich skargę (17.07.2009) obszernie komentując poszczególne argumenty skarżących. Sąd uznał, że referendum jest niedopuszczalne, ponieważ zaangażowanie miasta nie może być kwestionowane, bowiem istnieją prawnie wiążące postanowienia Rady Miasta stanowiące podstawę zawartych już umów, podstawową decyzję podjęła Rada już w 1995 roku i to postanowienie ma zasadnicze znaczenie, podczas gdy postanowienie Rady z 4 października 2007 roku ma jedynie charakter uzupełniający i stąd nie może być przedmiotem referendum, zawarte w tym postanowieniu umowy dotyczące nabycia terenów (obszar A2, A3, B, C, D) nie mogą być przedmiotem referendum, bowiem nastąpiły na podstawie decyzji Rady, przedmiotem referendum nie może być całość projektu Stuttgart 21, a ewentualnie tylko udział w nim Miasta Stuttgartu.

Wygrane w lipcu 2009 roku wybory komunalne w mieście dodały skrzydeł Zielonym. Na pierwszym posiedzeniu nowej Rady (29.07.2009) zgłosili dwa wnioski: ponownie sprawę referendum, mimo że nadburmistrz uważał to za „mydlenie oczu” w sytuacji podjętych decyzji, zawartych z DB umów i już wydatkowanych środków oraz wprowadzenie klauzuli rezygnacji z projektu, jeżeli jego koszty dla miasta okazałyby się większe od zakładanych. Wniosek o referendum Rada odrzuciła. Jako alternatywę do referendum Zieloni zaproponowali wówczas przeprowadzenie ankiety (*Bürgerbefragung*) wśród mieszkańców miasta. Był temu przeciwny nadburmistrz, tak ze względu na koszty takiej operacji (ponad milion euro), równe niemal kosztom wyborów samorządowych, jak i całkowity brak skutków prawnych. Jego zdaniem wykonanie ankiety na próbie reprezentacyjnej dla poznania poglądów mieszkańców wymagałoby jedynie niewielkich nakładów.

Taka ankieta została przeprowadzona w czerwcu 2009 roku (objęto nią 8,6 tys. mieszkańców przy uczestnictwie 41%). Jest ona zresztą robiona w Stuttgarcie od 1995 roku co 2 lata (kosztem ok. 30 tys. euro) i obejmuje 50 pytań. W odniesieniu do Projektu Stuttgart 21 pokazała ona pewien spadek poparcia i zmniejszenie się udziału niezdecydowanych na rzecz przeciwników projektu. Na tzw. barometrze komunalnym sympatia dla projektu spada z 57 punktów (1995) do 41 punktów (2009). Generalnie, ludzie młodzi i mężczyźni są „za”. Poszczególne elementy projektu (nowa szybka linia DB, podziemny dworzec, nowe dzielnice miejskie w miejsce torowisk, rozszerzenie zielonego „U”) oceniono podobnie.

Nowy układ polityczny nie tylko w Radzie Miasta, ale i w Landtagu zaowocował rozpisaniem referendum nie tylko w obrębie miasta, lecz na obszarze obejmującym cały land B-W odbyło się końcu 27 listopada 2011 roku. Zgodnie z oczekiwaniami, przy dość niskiej frekwencji (48,3%), mieszkańcy landu opowiedzieli się w większości (58,8%) za realizacją Projektu Stuttgart 21⁷.

⁷ Przeciwnicy uzyskali więc niespełna 1/5 głosów osób uprawnionych do udziału w referendum, to jest znacznie mniej niż wymagana 1/3. Mimo niskiej frekwencji premier Badenii-Wirtembergii, Winfried Kretschmann (Związek90/Zieloni), uznał wyniki głosowania za wiążące. Zapowiedział jednak, że „jeśli Deutsche Bahn przekroczy

7.10. POCZĄTKI REALIZACJI PROJEKTU

Globalny kryzys finansowy, który zaznaczył się również w Niemczech, pozostał nie bez wpływu na realizację wieloletnich planów finansowych miasta (spadek dochodów o 630 mln euro) i landu.

Przedsiębiorstwo DB Projekt-Bau GmbH rozpiśało przetarg na pierwsze wielkie roboty na jesieni 2009 roku, z zamiarem rozpoczęcia budowy (przekładanie i skrócenie o 120 metrów torów, peronów i urządzeń sygnalizacyjnych na obecnym Dworcu Głównym) w lutym 2010 roku. Roboty są prowadzone także w weekendy mając na względzie ograniczenie uciążliwości dla pasażerów korzystających z dworca. Zakończenie tych robót, które będą prowadzone głównie nocami, umożliwiającą rozpoczęcie wykopów pod podziemny dworzec przewidywano na czerwiec 2012, przy czym zostały one podzielone na 61 faz budowlanych. Trzeba tu dodać, że wszystkie prace budowlane odbywają się bez zakłócenia normalnego ruchu pociągów na istniejącym dworcu.

Podjęcie robót szerokim frontem wymaga stworzenia odpowiedniej bazy logistycznej. W czasie trwania robót konieczne będzie wywiezienie około 8 mln m³ urobku oraz dostarczenie około 1,3 mln m³ betonu. System logistyczny obsługi projektu podzielono na trzy obszary: Mitte, Neckar i Filder. Urobek będzie wywożony osobnymi drogami i koleją. Generalną zasadą jest ograniczenie transportu ciężarówkami. Chodzi tu przy tym nie tylko o sprawny transport, lecz także o takie jego prowadzenie, aby ograniczyć występujące przy tym uciążliwości (hałas, kurz), a także o ograniczenie utrudnień w normalnym ruchu miejskim (pasażerskim i towarowym).

Równolegle do precyzowania spraw finansowania części kolejowej projektu Zarząd Miasta rozpoczął prace dotyczące realizacji części urbanistycznej Stuttgart 21. W tym celu wykorzystano działki dostępne już w ramach sukcesywnej likwidacji torów i urządzeń stacji postojowej.

Pierwszym obiektem o charakterze śródmiejskim, dającym początek realizacji nowej dzielnicy Europaviertel, jest nowa Biblioteka Miejska, zlokalizowana na działce A1 (na usuniętych torach stacji towarowej) przy przyszłym Mailänder Platz, w bezpośrednim sąsiedztwie Dworca Głównego (ryc. 7). Jej budowę rozpoczęto oficjalnie w listopadzie 2008 roku. Dotychczasowe pomieszczenia Biblioteki w zabytkowym budynku Wilhelmpalais, zaprojektowanym przez nadwornego budowniczego G. Saluci (lata 30. XIX wieku), położonym w ścisłym centrum, są już od dawna za małe (2 tys. m²). Liczba użytkowników przekracza milion osób rocznie, co zadaje kłam rozpowszechnionemu pogładowi, że obywatele czytają coraz mniej.

Jest ona pomyślana jako miejsce wiedzy, kultury i spotkań – kulturalny ośrodek nowej dzielnicy. Ma ona realizować cytowane przez władze miejskie powiedzenie Cycerona, że „do

ustalony wcześniej budżet, wszelkie dodatkowe koszty będzie musiała pokryć sama - władze landu nie wydadzą na Stuttgart 21 ani centa więcej, niż planowano". Niemieccy politycy Bundu przyjęli wynik referendum z entuzjazmem. Minister edukacji Annette Schavan wyraziła uznanie dla mieszkańców Badenii, którzy zrozumieli, że „Stuttgart 21 jest ważny dla całego kraju, umacnia pozycję Badenii-Worttembergii w Europie i czyni ją jednym z najciekawszych i najbardziej innowacyjnych regionów Unii Europejskiej". Minister transportu Peter Ramsauer zaś zaapelował do przeciwników projektu, aby w imię demokracji pogodzili się z przegraną (według www.spiegel.de/politik/deutschland/ = 12.01.12) (przyt. red.).

szczęścia potrzebna jest tylko biblioteka i ogród". Jest ona odpowiedzią na rosnącą rolę bibliotek, które stały się najczęściej odwiedzanymi obiektami kultury (w landzie B-W 28 mln odwiedzających rocznie, tj. znacznie więcej niż widzów teatrów i kin). Jest z zamierzenia centralnym punktem sieci bibliotek landu. Jej projekt został wyłoniony w międzynarodowym konkursie, w którym wzięło udział 235 firm architektonicznych. Została ona zaprojektowana przez mieszkającego w Niemczech koreańskiego architekta Eun Young Yi.

Zabytkowy pałac mieszczący dotychczas Bibliotekę Miejską został przeznaczony na Muzeum Miasta, którego Stuttgart – jako jedno z nielicznych dużych miast w Niemczech – dotychczas nie miał. Na projekt koncepcyjny przebudowy ogłoszono międzynarodowy konkurs, w którym wzięło udział 21 zespołów architektów i designerów muzeów. W jego wyniku wyłoniono dwa projekty, które stały się podstawą konkursu realizacyjnego. Dotyczył on w szczególności przebudowy wnętrza pałacu tak, aby nadawały się do elastycznego użytkowania (również jako „laboratorium miejskie” dla dzieci i młodzieży), będąc jednocześnie miejscem spotkań. Chodziło także o ukształtowanie związku budynku z projektowaną przestrzenią publiczną, która ma powstać w wyniku przebudowy „mili kultury” (usunięcie ruchu samochodowego pod ziemię). Przewidywany koszt przebudowy wynosi 25 mln euro. Zgromadzono już ponad 5000 eksponatów. Otwarcie muzeum jest przewidywane na koniec 2012 roku.

Drugim zespołem znajdującym się w fazie realizacji jest fragment projektowanego Europaviertel zlokalizowany na działce A1.13, noszący nazwę Pariser Höfe przy przyszłym placu Paryskim, w pobliżu nowej biblioteki. Na działce o powierzchni 0,75 ha zaprojektowano 243 mieszkania na wynajem o różnych wielkościach i łącznej powierzchni 32,5 tys. m². Ponadto przewidziany jest budynek biurowy o powierzchni 8,8 tys. m² brutto. Przedłożony w Urzędzie Prawa Budowlanego projekt (listopad 2008) został zatwierdzony wiosną 2010 roku. Oddanie obiektu do użytku jest przewidziane na początek 2012 roku.

Następnym obiektem o charakterze śródmiejskim miało być centrum handlowe o powierzchni około 47 tys. m², zlokalizowane na działce A1, dla którego był już zatwierdzony plan zabudowy (miejscowy). Jednak obecna sytuacja ekonomiczna oraz analiza wskazująca, że Stuttgart posiada już całkowicie wystarczające powierzchnie sklepowe, zdecydowały o odstąpieniu od tej inwestycji.

Dla następnego fragmentu terenu opracowano w trybie konkursu urbanistycznego ekspertyzę dotyczącą ukształtowania zabudowy. Do udziału zaproszono 7 renomowanych biur architektonicznych. Wybrana koncepcja (Biuro Grüntuch Ernst z Berlina) jest budynkiem o wysokości 60 metrów, złożonym z kilku nałożonych na siebie sześcianów. Przewidywane użytkowanie – 100 mieszkań lub pięciogwiazdkowy hotel. Budynek odpowiada surowym wymogom ekologicznym – zużycie energii będzie o 40% niższe od federalnych standardów. Realizacja zamierzenia zależy od znalezienia przez DB inwestora dla sąsiednich działek; w podziemiu jest przewidywany wspólny dojazd i urządzenia techniczne.

W fazie planowania znajduje się także budynek o wysokości 23 m zlokalizowany przy Stockholmer Platz; obejmuje on biura (18 500 m²) oraz sklepy i gastronomię.

Również prowadzone są prace projektowe nad budynkiem LBBW – Immobilien Firmenzentrale – który ma zgromadzić rozproszone w kilku miejscach miasta biura tego banku. Budynek ten został zlokalizowany między placami Paryskim i Stokholmskim. Obejmuje on część

biurową, mieszkania, sklepy i gastronomię – łącznie 44 tys. m² oraz 400 podziemnych miejsc parkingowych. Ma oryginalny kształt leżącej ósemki, przy czym oba wnętrza ukształtowano jako atrium, ale użytkowane tylko przez pracowników i odwiedzających⁸.

7.11. FORMALNE URUCHOMIENIE PROJEKTU – NIESPODZIANKI PRZY OTWARCIU

Uruchomienie projektu, mające w zamierzeniu uroczystą formę, odbyło się 2 lutego 2010 roku. W hali kasowej obecnego Dworca Głównego szefowie pięciu organizacji uczestniczących w projekcie wygłosili przemówienia do 400 zaproszonych prominentnych gości ze sfer polityki, gospodarki i administracji. Jednocześnie, w sąsiedniej hali głównej dworca odbył się hałaśliwy *meeting* przeciwników projektu mający na celu zagłuszenie oficjalnej uroczystości, przy czym nie odbyło się bez głośnych obelg pod adresem prominentów. Jest to bezprecedensowy w Niemczech przypadek swoistego *public participation*. Nastroje protestujących były tak gorące, że oficjalni goście musieli udać się pod wzmocnioną ochroną policji na miejsce zapory na torze 49 stacji, której usunięcie było symbolicznym początkiem realizacji projektu. Liczba protestujących była szacowana różnie, zależnie od stosunku do projektu. Gazeta „Stuttgarter Nachrichten” podała liczbę protestujących na 1200 osób. Stuttgarter Zeitung na 2600, a policja na 1500 uczestników. Przemawiający oficjele pocieszali się, że „wielkie projekty powodują wielkie uczucia”. I że projekt po jego wybudowaniu okaże się – podobnie jak to miało miejsce z także oprotestowanymi Nowymi Targami w Stuttgarcie – sukcesem. Tym niemniej faktem jest, że na skutek harców lokalnych polityków społeczność Stuttgartu (a dokładniej jego część) została ostro podzielona na zwolenników i walczących przeciwników projektu. Ci ostatni zapowiedzieli, że formalne uruchomienie projektu nie ma dla nich żadnego znaczenia i będą kontynuowali protesty we wszelkich możliwych formach, także przez co poniedziałkowe demonstracje przy dworcu. Nawet najostrejsza od 30 lat zima nie ostudziła tego zapału. Hasłem przewodnim przeciwników stało się twierdzenie, że „nic nie może nastąpić przeciwko woli ludu”, a ta wola wyraziła się jakoby w wynikach reprezentatywnej ankiety (Radio Stuttgart w początku lutego), w której 62% ankietowanych określiło się jako przeciwnicy projektu. Ciekawe, czy akcje przeciwników projektu nie przyjmą form drastycznych, np. sabotażu na budowach? Przeciwnicy projektu zapowiedzieli, jak na razie, przeprowadzanie od marca 2010 roku szkoleń w zakresie „niegwałtownych sprzeciwów” oraz w lokowaniu się na drzewach w celu uniemożliwiania ich usunięcia! Jednocześnie, wszystkie frakcje polityczne Rady Miasta zażądały przedstawienia szczegółów dotyczących wycinania drzew w części Parku Zamkowego położonej obok dworca, a frakcja Zielonych chciała dowiedzieć się szczegółowo terminów wycinania drzew. Jak wyjaśniło Biuro Informacyjne DB budowa podziemnego dworca wymaga wycięcia 283 drzew, w zamian za które – jak to

⁸ Wraz z wstrzymaniem realizacji części kolejowej projektu, o czym była mowa wcześniej, spadło też tempo inwestowania na obszarze Europaviertel (przyp. red.).

szczegółowo ustala plan zabudowy – będą posadzone 293 drzewa, niektóre nawet do 12 metrów wysokości; zabytkowa aleja platanowa nie zostanie naruszona⁹.



Ryc. 8. Przeciwnicy Projektu Stuttgart 21 podejmują od ponad dwóch lat różne, mniej lub bardziej agresywne formy protestu. Mimo przesądzenia kontynuacji działań w referendum (27.10.2011), liczne grupy społeczne zapowiedziały, że będą nadal uważnie monitorować wszystkie etapy realizacji inwestycji. Na zdjęciach m.in. wiec przeciw naruszeniu zabytkowej struktury Dworca Głównego, pikety przeciw wycince drzew w Parku Zamkowym (a, b – http://en.wikipedia.org/wiki/File:StuttgartHauptbahnhofNordfluegel_2010-08-26.jpg; c, d – www.stern.de/wirtschaft/news/kopfbahnhof-versus-stuttgart-21; e – www.spiegel.de/thema/stuttgart_21/).

W próżnym – jak się wydaje – trudzie przekonania protestujących do projektu, DB zapowiedziała wzmożenie akcji informacyjnych, m.in. przez wydawanie miesięcznej „Gazety Budowlanej”, a nadburmistrz Stuttgartu zaapelował po raz enty o zaniechanie bezcelowych akcji dzielących obywateli miasta i włączenie się do współpracy. Jednocześnie zaoferował możliwość udziału w ewentualnej rewizji planu użytkowania terenu projektu przez inicjatywę obywatelską, gdyby taka się uformowała i zechciała działać przez kilka lat. Nie jest to sprawa prosta, bowiem protesty dają się łatwo organizować¹⁰, natomiast udział w z natury rzeczy żmudnych i wymagających czasu pracach planistycznych wymaga rzeczywistego zaangażowania, pewnej minimalnej wiedzy, no i czasu, którego kadencyjni politycy nie mają.

⁹ Pod koniec 2011 roku (już po rozstrzygnięciu referendum) podano, że ostatecznie chodzi o wycinkę 180 drzew i przeciw temu trwa akcja protestacyjna (patrz ryc. 8). Niezależnie od sprzeciwu wobec niszczenia zieleni okazało się, że usuwany starodrzew jest siedliskiem chronionego gatunku chrząszcza próchnojada *Osmoderma eremita* (Pachnica dębowa). Pojawiają się także żądania wstrzymania prac budowlanych ze względu na zakłócanie zimowisk nietoperza (według www.spiegel.de/politik/deutschland/ = 12.01.12) (przyp. red.).

¹⁰ Najgwałtowniejszy miał miejsce 20 czerwca 2011 roku i spowodował obrażenia wielu jego uczestników (przyp. red.).

Ponadto taki (spóźniony o lata) współudział obywatelski może spowodować znaczne opóźnienie realizacji projektu¹¹.

7.12. PODSUMOWANIE

Immanentną cechą rozwoju miast jest proces ciągłych przemian, mający zwykle (z wyjątkiem wojen i katastrof naturalnych) charakter ewolucyjny. W procesie tym cały obszar miasta może podlegać konwersji użytkowania w wyniku zmian gospodarki, struktur społecznych, uznawanych hierarchii wartości czy zmian w sposobach życia. Różne rodzaje użytkowania terenu i formy jego zagospodarowania, z których składa się miasto, różnią się stopniem podatności na procesy konwersyjne. W niemieckim systemie planowania przestrzennego sprawa konwersji użytkowania terenów jest uważana za ważne zadanie publiczne realizowane przez władze miejskie (istotny element gminnej władczości planowania). Nosi ono obecnie nazwę „zarządzania terenami” (*Flächenmanagement*). Jego głównym celem jest – podobnie jak i w innych państwach „starej” Unii Europejskiej – ograniczenie terenów budowlanych oraz zapewnienie trwałego rozwoju. *Flächenmanagement* jest przedmiotem nauczania na kilku katedrach uniwersyteckich związanych z planowaniem przestrzennym oraz przedmiotem badań i studiów sponsorowanych przez Bund i rządy kilku landów (zwłaszcza Nadrenii – Północnej Westfalii oraz Badenii-Wirtembergii). Odbywają się spotkania i konferencje dotyczące tego tematu. Powstała spora literatura obejmująca teorię, planowanie i realizację (zarządzanie i finansowanie). Utworzono Forum, w którym współpracują gminy, landy oraz instytucje naukowe. Utworzono bank danych (literatury). Stosunkowo najmniej podatne są tereny układów transportowych (drogi, koleje, lotniska, drogi wodne) oraz obszary obejmujące zabytkowe elementy miasta.

Projekt Stuttgart 21 jest przykładem takiego właśnie zamierzenia. W latach 90. powstały podobne zamierzenia planistyczne we Frankfurcie nad Menem i Monachium. Nie doczekały się one jednak realizacji z dwóch głównych przyczyn. Po pierwsze, koszty zamierzonych inwestycji były znacznie wyższe od dochodów, jakie można byłoby uzyskać z konwersji i sprzedaży zwolnionych terenów kolejowych. A po drugie, projekty te nie cieszyły się dostatecznym poparciem sfer politycznych, niezbędnym dla uzyskania środków finansowych spoza samorządu miejskiego oraz powodowania podejmowania niezbędnych (licznych) decyzji na różnych szczeblach zarządzania.

W Stuttgarcie sytuacja jest zasadniczo inna. Występuje tu związek z koniecznością realizacji południowej nitki (Paryż–Bratysława) szybkiej kolei transeuropejskiej (TGV/ICE), co oznaczało poparcie polityczne i finansowe ze strony Unii Europejskiej oraz zrozumiałe zainteresowanie ze strony sfer politycznych na szczeblu landu Badenii-Wirtembergii oraz Bundu i potężnej organizacji Deutsche Bundesbahn AG. Uzyskiwany teren pokolejowy jest doskonale położony, stanowiąc naturalne rozszerzenie centrum Stuttgartu, a jednocześnie dostatecznie duży dla realizacji strukturalnej przebudowy miasta. Władze miasta, a zwłaszcza

¹¹ Niektóre informacje zaktualizowano na podstawie: www.spiegel.de/politik/deutschland/z031111 oraz www.stern.de/wirtschaft/news/kopfbahnhof-versus-stuttgart-21 z 07.11.11 (przyp. red.).

nadburmistrz W. Schuster, który pełni urząd od 1996 roku, ma dostatecznie szerokie wizje dotyczące przyszłości Stuttgartu, a także znaczną wiedzę urbanistyczną (jest on członkiem 12 osobowej „rady mędrców” UE formułującej perspektywę UE do 2020–2030 roku, reprezentując w niej problematykę rozwoju miast *sensu largo*) oraz doświadczenie dyplomatyczne i menedżerskie ułatwiające ich wprowadzanie w życie. Wreszcie istotnym czynnikiem okazała się zmiana premiera landu B-W (w 2005 roku), którym został G. Oettinger. Nowy premier był w sposób naturalny zainteresowany podjęciem ważnego (prestżowego) projektu, który wiązałby się z jego urzędowaniem i nazwiskiem. Rozpoczął on rozległą polityczną akcję promocyjną Projektu Stuttgart 21, tworząc w 2006 roku „Grupę wspierającą” (*Unterstützungskreis*) złożoną z około 100 prominentnych przedstawicieli sfer politycznych, gospodarczych i społecznych, m. in. przedstawicieli Bundu i DB. Udało mu się uzyskać poparcie dla Projektu na różnych szczeblach parlamentarnych i rządowych, a także poparcie wielkich niemieckich koncernów przemysłowych (Daimler, Porsche, Bosch, Kärcher, Stihl itd.) działających w Regionie Stuttgartu. A co niemniej ważne, skłonił parlament landu do wyrażenia zgody na zaangażowanie wielkich środków finansowych (o skali około 1,5 mld euro) i zobowiązanie do prefinansowania znacznej części projektu. W ten sposób, mimo nadal trwających wątpliwości co do gospodarności całego projektu, negocjacje zostały przyspieszone, pomyślnie zakończone i polityczna decyzja o realizacji projektu ostatecznie podjęta. H. Oettinger został w tym czasie (2010), z ramienia Niemiec, Komisarzem ds. Energii w Komisji Europejskiej¹².

Projekt Stuttgart 21 stanowi interesujący przykład zastosowania współczesnych – uważanych za przyszłościowe – zasad materialnych planowania przestrzennego (urbanistyki) w konkretnej sytuacji konwersji centralnego, śródmiejskiego fragmentu miasta. Jego gestorem jest władza publiczna, która steruje w sposób szczegółowy działalnością prywatną: ustala użytkowania, ramy i zasady, które inwestorzy prywatni muszą wcielić w życie, jeżeli zamierzają realizować swoje inwestycje na obszarze objętym projektem. Władza publiczna wykonuje także (i dokładnie) funkcje nadzoru. W sensie materialnym projekt realizuje dwie podstawowe zasady: trwałego rozwoju w różnych jego aspektach, w szczególności w zakresie ekologicznym, oraz ładu przestrzennego, nawiązując do współczesnego rozumienia obu tych pojęć w łonie Unii Europejskiej. Wiąże on koncepcje planistyczne sformułowane na różnych poziomach: europejskim/landu, regionalnym i miejskim w spójny, scharmonizowany układ. Jest przykładem skuteczności funkcjonowania niemieckiego prawa planowania przestrzennego, zapewniającego priorytet interesowi publicznemu – przy zachowaniu demokratycznych procedur; jego pozytywne efekty można obserwować na obszarze całych Niemiec. W sensie organizacyjno-instytucjonalnym projekt jest ilustracją (niełatwego) procesu negocjacji i koordynacji działań planistycznych i realizacyjnych pięciu organizacji publicznych funkcjonujących na różnych szczeblach zarządzania i gospodarki. Projekt Stuttgart 21 przynosi wreszcie interesujące (i niespodziewane) doświadczenia w dziedzinie udziału obywateli we współdziałaniu w planowaniu tak wielkiego zamierzenia – okazuje się, że chodzi tu bardziej o konflikt poglądów niż o sprzeczność interesów.

¹² Od 2010 roku premierem landu B-W jest, jak wspomniano, Winfried Kretschmann i chociaż reprezentuje siły polityczne z zasady przeciwne Projektowi Stuttgart 21, to jednak wykazuje pragmatyczne podejście i zapewne osłabi gwałtowność protestów (przyjp. red.)

Przedstawiona w tej pracy koncepcja przekształcenia śródmiejskiej części miasta, przebieg dochodzenia do rozwiązań urbanistycznych, procedury i problemy związane z przejściem do realizacji projektu – w sumie działania, które w kręgach polskich planistów określa się ostatnio jako „doktrynę urbanistyczną” – mogą stanowić ważny przyczynek dla uwspółcześnienia zarówno rozwiązań urbanistycznych (projektowania), jak i dla prób formułowania rozwiązań instytucjonalnych w zamierzeniach modernizacyjnych/rewitalizacyjnych podejmowanych w miastach polskich¹³.

¹³ Tekst artykułu został przekazany redakcji w maju 2010 roku; autor podał następujące źródła zaczerpnięte z internetu: www.das-neue-herz-europas.de; www.turmforum.de; www.stuttgart.de; www.stuttgart21-ja-bitte.de; www.stuttgart-baut.de; www.db.de; www.stuttgart.de/21; www.pro-stuttgart21.de; www.stuttgart.de/webcam; www.stuttgart21.nein-danke.de; www.ved.stuttgart.de. Dr Andrzej Jędraszko zmarł 19 września 2011 roku w Stuttgarcie.

8. LIVERPOOL ONE JAKO PRZYKŁAD PRZEKSZTAŁCEŃ CENTRUM MIASTA W OPARCIU O DUŻY PROJEKT URBANISTYCZNY

8.1. WSTĘP

Liverpool One jest jednym z nowych dużych projektów odnowy śródmieść brytyjskich miast. Realizację projektu ukończono w 2008 roku. Przyjęta przez władze i deweloperów formuła opierała się o model tzw. rewitalizacji przez nowe inwestycje (*property-led regeneration*)¹, którego przykładami były inne zbliżone charakterem działania, zrealizowane w takich miastach jak Manchester czy Glasgow. Przestrzenna interwencja w formie „megaprojektu” miała na celu kompleksową zmianę wizerunku miasta, jak i ugruntowanie jego pozycji jako regionalnego centrum usług i handlu. Projekt zrealizowano na 17 ha zdegradowanych terenów w ścisłym sercu Liverpoolu, w bliskiej odległości ujścia rzeki Mersey.

Głównym celem przedsięwzięcia było stworzenie nowej dzielnicy funkcjonującej w oparciu o duże centrum handlowe wraz z towarzyszącą zabudową usługową, biurami, hotelami oraz zespołem mieszkań. Projekt wyróżnia sposób, w jaki zabudowa została wkomponowana w istniejące przestrzenne struktury miejskie. Autorzy masterplanu² przyjęli typologię „otwartego” centrum kontynuującego istniejącą sieć ulic, tworzącego przestrzenie otwarte oraz dbającego o różnorodność przyjętych form architektonicznych. Dużo istotniejszym aspektem projektu jest przyjęta formuła współpracy z sektorem prywatnym. W tym znaczeniu Liverpool One ilustruje silną integrację działań miasta oraz sektora publicznego zarówno pod względem kształtowania polityki z silnym uwzględnieniem potrzeb rynku, jak i mechanizmów współpracy. O skuteczności tej kooperacji świadczy szybkość, z jaką zrealizowano projekt – powstał on w ciągu dekady. Choć przyjęte rozwiązanie jest dyskusyjne, ze względu na prywatyzację procesów miejskiej odnowy, jego przestudiowanie pozwala na bliższe zrozumienie wiodącej roli rynku w realizacji dużych projektów urbanistycznych.

¹ Szerzej o systemie planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii w artykule tego autora na ss.(przyp.red).

² Czyli kompleksowej koncepcji programowo-przestrzennej dla całości obszaru przekształceń, określającej gabaryty zabudowy, układ przestrzeni publicznych, komunikacji, rozmieszczenie kwartałów zabudowy.

8.2. LIVERPOOL – GENEZA PROJEKTU

Liverpool, podobnie jak inne miasta portowe i przemysłowe na północy Anglii, silnie odczuł efekty globalnej restrukturyzacji gospodarki oraz zmian w technologii transportu morskiego. Procesy dezindustrializacji oraz przekształceń terenów portu stały się silnym wyzwaniem dla władz miasta. Powojenna historia Liverpoolu to okres degradacji miasta, które niegdyś było głównym portem Wielkiej Brytanii oraz silnym ośrodkiem handlu. Tereny doków w centrum miasta, obejmujące m.in. dziewiętnastowieczny zespół portowy Albert Dock, przestały funkcjonować na początku lat 70. Wiele z przylegających obszarów mocno ucierpiało na skutek niemieckich nalotów w 1941 roku. Utrata funkcji przeładunkowych stanowiła duży problem nie tylko w kontekście ogólnej sytuacji miasta, ale także lokalnie, w odniesieniu terenów dzisiejszego centrum. Obszar, na którym powstał Liverpool One – sąsiedztwo Paradise Street i Duke Street – pełnił funkcje zaplecza magazynowego portu. Stopniowe wycofywanie się funkcji portowych z miasta wiązało się z wyburzeniami dawnych budynków portowych oraz elementów infrastruktury (Littlefield, 2009).

Aby zrozumieć rolę projektu, należy także zwrócić uwagę na polityczny kontekst projektów przekształceń. W przypadku Liverpoolu miasto uniknęło zaangażowania w większe projekty rewitalizacji oparte o silne zaangażowanie sektora prywatnego w latach osiemdziesiątych. Wyjątkiem była działalność Merseyside Development Corporation (MDC), odpowiedzialnej za odbudowę Albert Dock w latach 1981–1988. W przypadku doków właścicielem terenu oraz strategicznym deweloperem terenów był zdominowany przez liberalnie nastawionych konserwatystów rząd brytyjski, a nie rada miasta. Odbudowa Albert Dock okazała się wielkim sukcesem, stając się jedną z głównych atrakcji miasta.

W kontraście dla działań MDC, centrum Liverpoolu czekało na programy rewitalizacji. Jedną z przyczyn była dominująca rola skrajnie lewicowego odłamu partii labourzystów (tzw. Militant Tendency) w lokalnej polityce. Ostatecznie skandale związane z niekompetentną, silnie redystrybucyjną polityką budżetową spowodowały porażkę labourzystów w wyborach lokalnych w 1998 roku i otworzyły szanse dla partii liberalno-demokratycznej. Przewodniczącym rady w okresie realizacji projektu był polityk tej partii, Mike Storey, którego zaangażowanie stało się kluczowe dla sukcesu przedsięwzięcia oraz zainicjowania szeregu innych projektów rewitalizacji centrum.

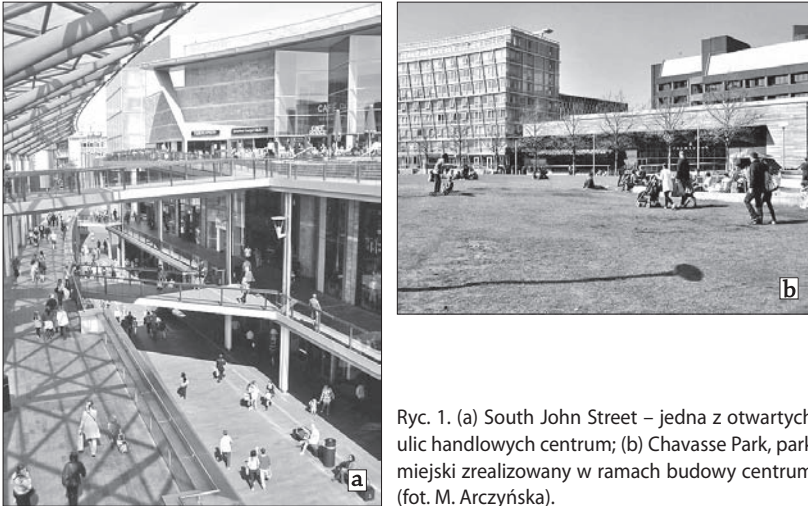
Realizacja projektu Liverpool One była także istotna z punktu widzenia międzymiejskiej konkurencji. Manchester, usytuowany zaledwie 50 km od Liverpoolu, wprowadził szereg udanych projektów miejskich opartych o prywatne realizacje. Wśród nich jedną z głównych inwestycji była odbudowa centrum miasta zniszczonego po ataku IRA, Arndale, jako jednego z największych centrów handlowych w Anglii.

8.3. INTEGRACJA POLITYKI MIEJSKIEJ Z PRYWATNYMI PLANAMI ORAZ ROLA HANDLU W PRZEKSZTAŁCENIACH CENTRUM LIVERPOOLU

Z punktu widzenia polityki planistycznej miasta warto zwrócić uwagę na jej dwa istotne elementy. Pierwszym była zmiana strategicznego kontekstu planowania miast w Wielkiej

Brytanii. Dotyczyła ona zarówno wytycznych narodowej polityki miejskiej jak i głębokiej zmiany praktyki planowania. Opublikowany w 1999 roku wpływowy raport Richarda Rogersa *Towards an Urban Renaissance* czy podręcznik projektowania urbanistycznego brytyjskiego *Department of Environment, Transport and Regions By Design: Urban Planning in the Design System – Towards Better Practice* wskazały nowe kierunki działań. Wśród nich warto wymienić wykorzystanie zaniedbanych terenów w centrum miasta (tzw. *brownfields*), holistycznego projektowania, uwzględniającego potrzeby ekonomiczne i społeczne, oraz rosnącej roli jakości urbanistyki i architektury w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju miast.

Znamienne dla wielu z brytyjskich projektów było określenie wzajemnie wspierającej się roli władz miasta oraz prywatnych aktorów. Władze miasta nie tylko powinny jasno określić plany zagospodarowania oraz standardy jakości urbanistycznej, ale także okazać „realistyczne zrozumienie uwarunkowań ekonomicznych i rynkowych” (*By Design*, 1998). Prorozwojowa pozycja władz miast odzwierciedlała zmieniającą się postawę władz miejskich na rzecz miejskiej „przedsiębiorczości” (Harvey, 1989).



Ryc. 1. (a) South John Street – jedna z otwartych ulic handlowych centrum; (b) Chavasse Park, park miejski zrealizowany w ramach budowy centrum (fot. M. Arczyńska).

W lokalnej skali, zmiana nastawienia rady miejskiej w stosunku do prywatnych interesariuszy jak i proaktywne działania władz poskutkowały sporządzeniem szeregu analiz rynkowych dotyczących możliwych kierunków przekształceń centrum. Dla Liverpool One istotne okazały się raporty dotyczące stanu handlu w mieście opracowane przez prywatną firmę Healey & Baker w 1998 roku (obecnie Cushman & Wakefield). Analizy wskazały silny deficyt przestrzeni handlowych (rzędu 98 tys. m²). Rekomendacje raportu proponowały rozbudowę powierzchni handlowych, aby sprostać międzymiejskiej konkurencji z takimi ośrodkami jak Glasgow czy Manchester oraz zbudować i utrzymać rolę regionalnego centrum usługowego dla Liverpoolu. Według raportów, Liverpool stracił pozycję jednego z głównych ośrodków handlu – miasto było trzecim ośrodkiem w kraju co do wielkości powierzchni handlowej w 1970 roku, w 1990 – spadło na siedemnaste miejsce. Prognozowana w raportach Healeya i Bakera utrata pozycji wiązała się przede wszystkim z rozwojem konkurencyjnych ośrodków

handlowych. Aby wzmocnić pozycję miasta raport rekomendował realizację dużego centrum – 154 tys. m² z dwiema „kotwicami” w postaci dużych domów towarowych (*department stores*) oraz szeregiem mniejszych kotwic – sklepów dużych sieci handlowych (Healey&Baker, 1998). Istotnym czynnikiem było także niepowodzenie strategii opartych o budowanie oferty kulturalnej, w związku z czym władze miasta przyjęły model rozwoju oparty o budowę oferty handlowej jako nowej strategii dla rozwoju serca miasta (Littlefield, 2009).

W konsekwencji obszar Paradise Street został wskazany jako priorytetowy teren rozwojowy miasta (*Priority Development Area* – PDA) i nazwany *Paradise Street Development Area* (PSDA). Wyniki raportu miały silny wpływ na kształtowanie zapisów innych dokumentów planistycznych. Miejska strategia rewitalizacji *Strategic Regeneration Framework* – przygotowana przez prywatną agencję rozwoju miasta Liverpool Vision – już w maju 2000 roku wskazała PSDA ten obszar jako kluczowy dla rozwoju handlu w mieście. Główny plan miasta (*Unitary Development Plan*, 1999) został zaktualizowany w 2002 roku, aby uwzględnić szczegółowe ustalenia PSDA jak i propozycje wybranego zespołu deweloperów.

8.4. KONCEPCJA „OTWARTEGO CENTRUM” – WYBÓR STRATEGICZNEGO INWESTORA I NEGOCJACJE

Istotnym elementem przyjętej strategii był aspekt jakościowy dotyczący fizycznego aspektu wybranych struktur miejskich. Władze miasta określiły swoje wymagania w dokumentach kształtujących lokalny wymiar interwencji w rejonie Paradise Street. Były nimi kolejno: wytyczne planistyczne, studium urbanistyczne z 1999 roku oraz wytyczne projektowe z 2000 roku. Wśród przyjętych założeń warto wymienić chociażby wymaganie zachowania otwartego dostępu do centrum, powiązania ulic proponowanych z istniejącymi oraz bezpośrednim sąsiedztwem, realizację otwartych przestrzeni publicznych, wymóg mieszania sposobów użytkowania, uwzględnienia potrzeb różnych użytkowników czy powiązania projektu z miejskimi systemami transportu publicznego. Charakter brytyjskiego systemu planowania pozwolił władzom miasta na uzgodnienie z deweloperami realizacji wielu z postulatów planistycznych.

Z drugiej strony, władze musiały liczyć się z potrzebami rynku. W kontekście końca lat dziewięćdziesiątych koncepcje otwartego centrum handlowego, realizowanego z poszanowaniem dla rozdrobnionej tkanki miejskiej z zachowaniem różnorodnej architektury, nie były standardową praktyką deweloperów i operatorów centrów handlowych.

W celu wyłonienia strategicznego inwestora miasto przystąpiło do otwartego przetargu w lipcu 1999 roku. Wymagania dotyczące przyszłego centrum – formy, funkcji, wybranych cech projektu – zostały określone szczegółowo w tzw. *development brief*, specjalnym dokumencie zawierającym wytyczne projektowe. Do rywalizacji stanęło 47 firm, spośród nich w październiku 1999 roku wybrano sześciu finalistów, w tym przyszłego dewelopera – prywatną firmę Grosvenor. Proces wyboru dewelopera trwał do marca 2000 roku. Wybór strategicznego partnera nie był łatwy nie tylko ze względu na skalę oraz stopień skomplikowania projektu, ale także z uwagi na historię szeregu wcześniejszych nieudanych dużych inwestycji w mieście. Nieortodoksyjna praktyka z punktu widzenia rynku („otwarte” centrum handlowe), wiązała się z podwyższeniem ryzyka inwestycyjnego dla dewelopera. Decyzja o przystąpieniu do

realizacji wymagała zatem zbudowania silnego partnerstwa między inwestorem a władzami. Z punktu widzenia dewelopera oznaczało to zaakceptowanie wytycznych planistycznych określonych przez miasto kosztem standardowej praktyki. Strategia budowania zaufania oraz partnerstwa z władzami zagwarantowała zwycięstwo w przetargu dla firmy Grosvenor. Ostatecznie kluczowym elementem okazał się wybór strategii opartej o jakość gwarantowaną przez dewelopera oraz renomę i historię firmy. Grosvenor była rodzinną firmą księcia Westminsteru, z wieloletnią tradycją sięgającą ponad 300 lat zarządzania majątkami w centrum Londynu. Współczesne osiągnięcia firmy były równie ważne – Grosvenor był doświadczonym deweloperem i operatorem centrów handlowych odpowiedzialnym za realizację ponad 450 tys. m² powierzchni handlowej zrealizowanej w ramach 16 projektów (Littlefield, 2009).

8.5. ROLA MASTERPLANU W KSZTAŁTOWANIU CENTRUM

Istotnym krokiem w realizacji projektu było opracowanie przez zespół koordynacyjny firmy Grosvenor masterplanu dla całości założenia. BDP koordynowała wykonanie opracowania. Zespół konsultantów obejmował specjalistów projektowania transportu, zespół doradców do spraw planowania oraz agentów nieruchomości (w tym odrębną firmę zajmującą się wynajmem przestrzeni handlowych). Dokument był przygotowywany wewnętrznie przez zespół dewelopera z uwzględnieniem procesu konsultacji z interesariuszami.

Celem masterplanu było uściślenie wizji określonej przez władze miasta oraz przygotowanie koordynacyjnego planu stanowiącego podstawę dla dalszych prac planistycznych, projektowych oraz innych działań związanych z przygotowaniem inwestycji. Koordynacyjna rola projektu urbanistycznego była ważna zarówno ze względów praktycznych, jak i planistycznych i marketingowych. Prace nad masterplanem pozwoliły na koordynację działań różnych zespołów projektowych. W celu zagwarantowania różnorodności form architektury deweloper zaangażował 26 różnych firm architektonicznych – zarówno duże znane firmy (Wilkinson Eyre, Pelli Clarke Pelli Architects), jak i mniejsze zespoły architektów.

Masterplan pozwolił na ustalenie, jak będzie kształtowany układ ulic oraz głównej przestrzeni publicznej założenia – Chevasse Park. Projekt określił gabaryty oraz formę, jaką przyjmą kwartały zabudowy oraz lokalizację i charakter proponowanych elementów zespołu handlowego czy poszczególnych ulic. Plan określił m.in. wskazane przeznaczenie oraz charakter pięciu nowych kwartałów skupionych wokół czterech głównych ulic handlowych zespołu. W percepcji autorów planu Paradise Street, główna ulica założenia, miała stać się: „koscypolitycznym, pieszym bulwarem o odpowiednim splendorze (ang. grandeur) otoczonym budynkami o „miejskiej skali», prowadzącymi do „wyjątkowego architektonicznie” głównego sklepu-kotwicy centrum” (Littlefield, 2010).

Masterplan był także publicznym dokumentem pozwalającym na prowadzenie rozmów z poszczególnymi interesariuszami – zarówno instytucjami publicznymi, uprawnionymi do uzgodnienia projektu, jak i licznymi organizacjami pozarządowymi. Reprezentowały one przedstawicieli lokalnych grup interesu oraz właścicieli. Publiczne agencje odpowiedzialne za opiniowanie propozycji obejmowały m.in. English Heritage, English Partnerships (odpowiedzialna za koordynację procesów regeneracji śródmieść) czy nieistniejąca Commission

for Architecture and Built Environment (agencja zajmująca się m.in. doradztwem w zakresie projektowania urbanistycznego). Dokument był przedmiotem konsultacji publicznych (obejmujących prezentacje, warsztaty projektowe, opiniowanie projektu) prowadzonych od sierpnia do grudnia 2000 roku. Masterplan, pierwotnie złożony w styczniu 2001 roku, był zmieniany w wyniku prowadzonych rozmów z interesariuszami. Ostatecznie skorygowana wersja dokumentu została sfinalizowana w październiku 2001 roku po kolejnej rundzie negocjacji.

8.6. PROCEDURY PLANISTYCZNE W REALIZACJI CENTRUM

Wniosek o pozwolenie na budowę został złożony w styczniu 2001 roku. Przedstawiciele dewelopera wykorzystali mechanizm planistyczny, tzw. *outline permission* – wstępnej propozycji wyznaczającej ogólne parametry zabudowy. Jedynym elementem projektu zawierającym szczegółowe dyspozycje były fragmenty objęte ochroną konserwatorską – było to konieczne ze względu na trwające przygotowania do przyjęcia Liverpoolu na listę UNESCO. Wniosek został poddany wymaganej prawem procedurze konsultacji publicznych. Skorygowana w wyniku konsultacji propozycja projektu została ponownie, formalnie przedłożona do wydziału planowania w listopadzie 2001 roku.

Proces spotkał się z trudnościami ze względu na rywalizację z innym zespołem deweloperów (Walton Group), starającym się o zbudowanie konkurencyjnego projektu w sąsiedztwie proponowanego obszaru. Konflikt między deweloperami a miastem został rozstrzygnięty w drodze formalnej procedury zmiany planu miasta. Arbitraż był przeprowadzony przez inspektorat planowania, rządową instytucję odwoławczą. Formalne przesłuchanie stron zakończono w maju, a zmiana planu została uchwalona przez radę we wrześniu 2002 roku. Wniosek o pozwolenie na budowę Walton Group został oddalony przez inspektorat w lipcu 2002 roku. Należy tutaj dodać, iż interwencyjna rola władz centralnych (Inspektorat Planowania podlega bezpośrednio ministrowi wspólnot i samorządów lokalnych – DCLG), rozstrzygająca nie tylko kwestie prawne procedur, ale także decydująca o meritum kwestii planistycznych, jest charakterystyczna dla brytyjskiego systemu. O stopniu wertykalnej integracji planowania świadczy fakt, że w przypadku debaty o ustaleniach planu dla Liverpoolu istniała prawna możliwość arbitrażu Sekretarza Stanu.

Procedury planistyczne zostały zakończone w grudniu 2002 roku wraz z uzyskaniem pozwolenia. Interesy miasta zostały formalnie zabezpieczone podpisaniem umowy, tzw. Section 106 Agreement, określającej zakres prac, do wykonania których został zobowiązany deweloper. W przypadku Liverpool One realizacja centrum wymagała m.in. przeniesienia istniejącej stacji straży pożarnej, przebudowy układu komunikacyjnego, realizacji terenów otwartych czy realizacji nowego terminalu autobusowego. Na terenie objętym projektem znajdowały się także obiekty wpisane do rejestru zabytków (Bluecoat School), w tym strefy ochrony archeologicznej. Dokonanie prac badawczych i konserwatorskich obciążało inwestora. Istotnym elementem umowy były też terminy realizacji projektu zakładające czteroletni okres inwestycji od momentu przejścia terenów przez dewelopera. Kwestia terminów

realizacji stała się szczególnie istotna po 2003 roku, kiedy ogłoszono zwycięstwo Liverpoolu w wyścigu o tytuł stolicy kultury Europy.

Udogodnieniem dla dewelopera oraz wyrazem zaangażowania miasta w projekt przebudowy było zastosowanie publicznych procedur wykupu prywatnych nieruchomości – tzw. CPO (*Compulsory Purchase Order*). Decyzja wzbudziła dyskusje ze względu na zaangażowanie takich procedur w stosunku do dużego, komercyjnego, prywatnego projektu (Minton, 2009). Jednym z uzasadnień dla decyzji była chęć przeprowadzenia kompleksowej przebudowy fragmentu miasta. Nie byłoby to możliwe bez dokonania wykupu oraz scalenia gruntów. Założenia projektu bazowały na scenariuszu, w którym przebudowa centrum miasta bazowałaby na dużej prywatnej interwencji, stąd silne zaangażowanie władz miasta. Decyzję o wykupie podjęto w 2001 roku, jednak procedura została uruchomiona dopiero w 2003 roku i zakończono ją trzy lata później. Pierwotnie, wykup spotkał się z opozycją (złożono ponad pięćdziesiąt wniosków z uwagami do procesu, w wyniku negocjacji wycofano 44 z nich), ostatecznie jednak proces zakończył się sukcesem. Łączny koszt wykupu ponad 256 indywidualnych nieruchomości, poniesiony przed dewelopera, wyniósł 120 mln funtów. Wraz z zakończeniem prac przygotowawczych (m.in. badań archeologicznych) otworzyło to drogę dla rozpoczęcia budowy w 2006 roku.

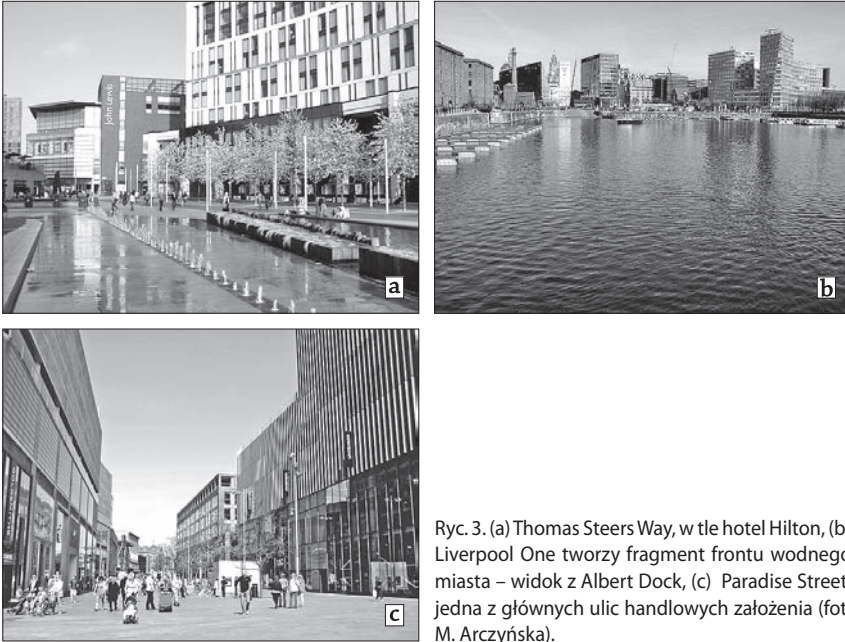
8.7. ZAŁOŻENIA PROJEKTOWE, KWESTIE FINANSOWE, REALIZACJA PROJEKTU

Realizacja przedsięwzięcia objęła budowę szeregu założeń o łącznej powierzchni użytkowej 234 tys. m², w tym 130 tys. m² powierzchni handlowej (m.in. dwa domy towarowe – „kotwice” centrum³ po 20 tys. m² – John Lewis i Debenhams). Oprócz wiodącego przeznaczenia handlowego proponowane założenie obejmowało realizację dwóch hoteli (w tym pięciogwiazdkowego hotelu Hilton), 500 mieszkań, ponad 21,500 m² powierzchni na cele rozrywkowe, w tym kina i parku. Łącznie skala inwestycji wyniosła ponad miliard funtów.

Zapewnienie finansowania projektu stało się jednym z wyzwań zespołu deweloperskiego, zwłaszcza w kontekście krótkich terminów realizacji (od rozpoczęcia budowy w listopadzie 2004 roku do otwarcia pierwszego etapu w maju 2008). Wewnętrzne cele firmy dotyczyły ukończenia projektu tak, aby umożliwić jego oficjalne otwarcie w roku uzyskania przez Liverpool tytuł Stolicy Kultury, jak i zachowania wysokiej jakości wykonawstwa ze względu na rangę oraz przyjętą typologię projektu (wysokiej jakości centrum handlowe z najemcami typowymi dla tzw. *high streets* – głównych ulic handlowych). Skoordynowanie ukończenia centrum z uroczystościami miało wiele przyczyn. Oprócz względów ambjonalnych, kwestii prestiżu czy zobowiązań wobec władz miasta, liczyły się także kwestie pragmatyczne – wykorzystanie zwiększonego ruchu turystów oraz efekty marketingowe.

Wstępnie zgromadzono ponad 650 mln funtów. Struktura finansowania była dość interesująca: 50 mln funtów było wkładem własnym firmy, 255 mln funtów zgromadzono w postaci udziałów w funduszu inwestycyjnym (Grossvenor Liverpool Fund) zarządzanym

³ *Anchor store* – z reguły największy lub najważniejszy sklep w obiekcie wynajęty przez strategicznego najemcę w centrum handlowy.



Ryc. 3. (a) Thomas Steers Way, w tle hotel Hilton, (b) Liverpool One tworzy fragment frontu wodnego miasta – widok z Albert Dock, (c) Paradise Street, jedna z głównych ulic handlowych założenia (fot. M. Arczyńska).

przez firmę Hermes, w którym Grosvenor miał 20% udziału. Wykorzystanie mechanizmu finansowania przez akcje oznaczało długoterminowe powiązanie interesów udziałowców z funkcjonowaniem projektu po jego realizacji. Zwiększyło ono także odpowiedzialność dewelopera w przypadku przekroczenia kosztów budowy (Grosvenor, a nie udziałowcy, ponosił koszty ewentualnego przekroczenia budżetu). Ustalenia były istotne, gdyż ostatecznie koszty realizacyjne przekroczyły założenia budżetowe o ponad 150 mln funtów w 2007 roku. Kwestia utrzymania jakości architektury przez zespół dewelopera była szczególnie istotna – według deklaracji Grosvenora zminimalizowano zastosowanie tzw. *value engineering* – redukcji kosztów na etapie projektów wykonawczych (Littlefield, 2010). Resztę wymaganych funduszy pokryły kredyty zaciągnięte w czterech bankach.

W kontekście długofalowego utrzymania centrum oraz generowania dochodów, zarówno przez dewelopera (Grosvenor jest właścicielem i administratorem centrum) jak i władze miejskie, interesującą kwestią jest własność tzw. przestrzeni publicznych. Władze miasta pozostają właścicielami terenów dróg oraz posiadają prawo dojazdu i dojazdu (ang. *right of way*), podczas gdy Grosvenor jest długoterminowym najemcą terenu, płacącym miastu za udostępnienie terenu oraz zobowiązany do utrzymania porządku oraz zarządzania przestrzeniami centrum. Kwestia prywatyzacji przestrzeni publicznych była konsekwencją przyjętego modelu inwestycyjnego opartego o silne zaangażowanie prywatnego kapitału. Zachowanie kontroli nad przestrzenią ulic przez dewelopera miało zagwarantować wysoką jakość utrzymania, korespondującą z charakterem centrum handlowego. Tym niemniej prywatna kontrola ulic miasta wzbudzała szereg pytań o kwestie dostępności przestrzeni dla wszystkich mieszkańców miasta oraz zachowanie swobód obywatelskich związanych z wykorzystaniem ulic i placów (Minton, 2009). Pomimo głosów krytyki, dzięki zachowaniu

publicznego udziału oraz praw do przestrzeni otwartych w granicach centrum, Liverpool One pozostaje otwartym i egalitarnym miejscem, ściśle powiązaniem z przestrzennymi strukturami centrum miasta. Dotyczy to zarówno sieci ulic, skali jak i przebiegu głównych powiązań pieszych. Dostęp do przestrzeni centrum nie podlega kontroli jak w przypadku klasycznych centrów handlowych.

Realizacja projektu trwała od października 2004 do końca 2009 roku. Pierwszy etap realizacji oficjalnie zakończono 29 maja 2008 roku, jednak wcześniej oddano fragmenty inwestycji, takie jak terminal autobusowy z parkingiem (2005) czy przebudowana baza straży pożarnej (2006) oraz dwa domy towarowe-kotwice (2007). Realizacja nie przebiegała bez trudności związanych zarówno z zarządzaniem tak dużym projektem, presją finansową, jak i napiętymi terminami. Ich wyrazem była m.in. decyzja o podziale realizacji projektu na dwa zespoły generalnych wykonawców w 2006 roku, aby zdążyć z terminowym wykonaniem projektu. Pierwotnie deweloper wskazał jedną firmę – Lanning O'Rourke. Przyjęta strategia, choć kosztowna dla firmy, zagwarantowała sukces założenia.

8.8. PODSUMOWANIE – OCENA PRZYJĘTEJ STRATEGII, APLIKACYJNOŚĆ ROZWIĄZANIA

Liverpool One jest unikalnym projektem ze względu na skalę oraz wysoki koszt, zwłaszcza w kontekście konsekwencji kryzysu finansowego trwającego od 2009 roku oraz możliwości realizacji podobnych założeń w przyszłości. Pod względem restrukturyzacji śródmieść Liverpool One stanowi przykład, gdzie centrum miasta zostało gruntownie przebudowane przy pomocy prywatnego kapitału w rekordowo szybkim tempie.

Szybkość realizacji projektu oraz kompleksowość procesu – atrybuty przypisywane prywatnym inwestycjom – okazały się problematyczne. Przyjęte przez deweloperów publiczne zobowiązania związane z terminami i jakością pozwoliły na stworzenie wyjątkowego, lecz kosztownego i trudnego w realizacji projektu. Dla prywatnego dewelopera oznaczało to konieczność modyfikacji procesów zarządzania projektem (np. wybór drugiej firmy wykonawczej), wyboru nieortodoksyjnych rozwiązań rynkowych („otwarte” centrum handlowe) zwiększając ryzyko inwestycyjne oraz prowadząc do przekroczenia zakładanych kosztów projektu. Co jest istotne, sposób finansowania poprzez emisję akcji oraz wybór centrum handlowego jako formuły projektu, powiązały długofalowy interes dewelopera i akcjonariuszy ze sprawnym funkcjonowaniem zespołu. Ostatecznie projekt został zrealizowany na czas tworząc wysokiej jakości przestrzeń miejską, tym niemniej była to bardzo ryzykowna praktyka z rynkowego punktu widzenia, co może ograniczyć szerszą aplikacyjność takich projektów w zbliżonej formule.

Projekt pozwolił na przekształcenie zaniedbanej części centrum miasta. Powiązał szereg śródmiejskich dzielnic (w tym poddaną rewitalizacji dzielnicę Ropewalk) z frontem wodnym Liverpoolu. Pod względem miejskiego marketingu oraz propagowania wizerunku, Liverpool One nie tylko zmieniło obraz miasta, ale wskazało zmianę kursu w polityce miasta na prorynkowy. Nie oznaczało to jednak całkowitego poddania interesu miasta deweloperowi,

ale prowadzenie umiejętnej negocjacyjnej gry, gdzie kartami przetargowymi były kwestia pozwolenia na budowę, przychylność aparatu decyzyjnego miasta jak i „użyczenie” praw przysługujących stronie publicznej. Przykładem było wykorzystanie procedur przymusowego wykupu nieruchomości dla prywatnego projektu.

Ostatecznie, Liverpool One pozostaje przykładem tzw. *retail led-regeneration* – praktyki rewitalizacji centrów miast przez lokalizację centrów handlowych. Takie podejście niesie ze sobą wiele ograniczeń niejako wbudowanych w zaproponowaną formułę procesu. Wśród nich należy wymienić brak integracji szerszych programów społecznych – projekt bazuje na lokalizacji dużego centrum handlowego, którego głównym celem jest generowanie zysku. W przypadku tego obiektu, będącego kluczowym komponentem projektu, głównym ryzykiem pozostaje kwestia konkurencyjności i żywotności. Prowadzi to do pytania o długoterminową elastyczność projektu.

Niezależnie od przedstawionej powyżej krytyki, Liverpool One pozostaje jednym z bardziej udanych i nagradzanych projektów przebudowy centrum miast z zaangażowaniem kapitału prywatnego w Anglii. Należy także pamiętać, że w kontekście ówczesnej sytuacji miasta wybór tej drogi przekształceń był jedną z najlepszych możliwych strategii.

BIBLIOGRAFIA⁴

- By Design. Urban Design in the planning system: towards better practice*, 2000, Department of Environment, Transport and the Regions, Commission for Architecture and Built Environment, DETR, Londyn.
- Flyvberg B. Bruzelius N., Rothengatter W., 2003, *Megaprojects and Risk – an anatomy of Ambition*, Cambridge University Class, Cambridge.
- Harvey D., 1989, *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, „Geografiska Annaler” 71B, s. 3–17.
- Littlefield D., 2009, *Liverpool One Remaking of City Centre*, Wiley & Sons, Chichester
- Minton A., 2009, *Ground Control – Fear and Happiness in Twentieth Century City*, Penguin Books, Londyn.
- Minton A., 2006, *What Kind of World are we building? The privatization of urban space*, Royal Institute of Chartered Surveyors (RICS), Londyn
- Towards an Urban Renaissance*, Final Report of the Urban Taskforce chaired by Lord Rogers of Riverside, 1999, Department of Environment, Transport and the Regions, Wordsearch/DETR, Londyn.

⁴ W artykule wykorzystano także następujące źródła pobrane z internetu: Butler G., 2010, Liverpool One and the City Centre: a 10 year retrospective, [w:] ACES Spring Conference, May 2010, www.aces.org.uk/publications/ASSET-10-05-08-Butler.pdf, pobrane 15 października 2010. Business in the Community (BITC), DTZ, BCSC Educational Trust 2009, Retail-led Regeneration – Why It matters to our communities, www.bitc.org.uk/community/economic_renewal/propertyled_regeneration/usm.html, pobrane 15 października 2010.

PODSUMOWANIE

PRZEGLĄD PROJEKTÓW I PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH W UJĘCIU HISTORYCZNYM

Zaprezentowane w poprzednich częściach książki systemy planistyczne i realizowane w ich ramach projekty i przedsięwzięcia mają dość zróżnicowany charakter. Jak wynika jednak z pobieżnego oglądu szeregu współczesnych miast, w szczególności tych dynamicznie rozwijających się, przedsięwzięcia realizowane w sposób uporządkowany nie należą wcale do głównego nurtu współczesnej urbanizacji. Wręcz przeciwnie, postawić można tezę, iż dominujące znaczenie mają procesy o niewielkim stopniu uporządkowania, będące wynikiem liberalnego podejścia do rozwoju przestrzennego miasta, gdzie granicą podejmowanych działań są silne bariery fizjograficzne (patrz: Belo Horizonte, Brazylia), oczekiwania finansowe inwestorów związane z konkretną lokalizacją (Kurytyba, Brazylia) lub też konieczność ochrony wybranych elementów struktur historycznych. Tam zaś, gdzie tych ograniczeń nie ma, następuje proces wypełniania do maksimum ram urbanistycznych, czego dobrym przykładem jest m.in. Osaka w Japonii. Tworzywem są przy tym często struktury kreowane przez „gwiazdy” współczesnej architektury, czego jednym z najlepszych przykładów jest nowe centrum administracyjne Chińskiej Telewizji Państwowej w Pekinie, zaprojektowane przez Rema Koolhaasa.

Jednocześnie pamiętać należy, iż historia realizacji tego typu przedsięwzięć jest dość długa i sięga czasów sprzed rozwoju nowoczesnej urbanistyki. Przykładem może być tu odbudowa centrum Lizbony po silnym trzęsieniu ziemi w II połowie XVIII wieku. W przeciwieństwie do niezrealizowanych planów przebudowy centrum Londynu po wielkim pożarze z połowy XVII wieku, podjęto tam działania zmierzające do uporządkowania procesów rozwojowych i nadania centrum miasta nowoczesnego (jak na owe czasy) charakteru. Efektem jest dzielnica Baixa, stanowiąca jeden z wzorców urbanistyki o klasycyzującym charakterze. W nieco bardziej współczesnych nam czasach, w początku XIX wieku, podobne założenia realizowano w szczególności w związku z gwałtownym rozwojem infrastruktury przemysłowej i transportowej miast. Przykładem może być tu cała dzielnica portowa w Trieście, zrealizowana na potrzeby floty austro-węgierskiej na bazie uporządkowanego planu i w sposób kompleksowy. Nie można także zapominać, iż w tym czasie na znacznie większą skalę realizowano także programy przekształceń i rozbudowy takich metropolii jak Paryż, Barcelona czy Berlin.

Nurt ten był kontynuowany w I połowie XX wieku, kiedy to – na fali tendencji modernistycznych i równoczesnego rozwoju różnego rodzaju totalitaryzmów – podjęto szereg realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o charakterze wielkoskalowym. Przykładem może być tu dzielnica EUR w Rzymie (planowana jako miejsce wystawy światowej – Esposizione Universale di Roma) czy też rozbudowa śródmieścia Lizbony, a także założenia epoki socrealizmu w obszarze całego tzw. bloku wschodniego. Wiele tego typu projektów jest zresztą

obecnie nieco zapomnianych, a jeszcze znacznie więcej nigdy nie doczekało się kompleksowej realizacji lub zostało ledwie rozpoczęte.

Na tym tle, w sposób szczególnie wyróżniają się przedsięwzięcia planowane i realizowane w imię budowy nowej tożsamości miast czy wręcz całych krajów – najważniejszymi przykładami jest tu Brasilia (nowe miasto zrealizowane od podstaw w imię ożywienia centralnej części Brazylii i jednocześnie wykreowania nowej stolicy kraju), Canberra (nieco wcześniejsza realizacja o podobnym charakterze) oraz La Defence w Paryżu (pomyślana jako nowa dzielnica biznesowa miasta).

Współcześnie tego typu przedsięwzięcia wiążą się z czterema głównymi tendencjami urbanistyki:

- odnową różnego rodzaju terenów zdegradowanych i opuszczanych przez dotychczasowych użytkowników;
- intensyfikacją zagospodarowania struktur miejskich dotychczas nie w pełni wykorzystujących atrakcyjność lokalizacji;
- intensywną urbanizacją terenów dotychczas wolnych, w szczególności w odniesieniu do miast przeżywających gwałtowne procesy rozwoju;
- planową realizacją zupełnie nowych założeń – często w formie miast satelitarnych – w oderwaniu od dotychczasowych struktur miejskich.

Pierwsza z tych grup działań jest jednocześnie najbardziej zróżnicowana. Obejmuje ona całe spektrum rozmaitych skal i sytuacji, w tym nadbudowy nad istniejącymi układami infrastrukturalnymi (np. Federation Square w Melbourne, Australia), odnowy i ponownego zainwestowania terenów poportowych i przemysłowych (np. dzielnice nadwodne w Melbourne i Sydney, Australia; Kop van Zuid w Rotterdamie, Holandia; Hafencity w Hamburgu, Niemcy; czy też znacznie bardziej kameralne założenie w Kalmarze, Szwecja) oraz reurbanizacji terenów, które pozostawały wolne na skutek zniszczeń wojennych (np. Potsdamer Platz w Berlinie). Wiele z nich nawiązuje przy tym do dziedzictwa urbanistycznego miejsca oraz do struktury całego miasta czy śródmieścia (np. Parc de la Vilette, Paryż, Francja; Gasometer City, Wiedeń, Austria; Bavaria Gelände, Hamburg, Niemcy; Zurich West I Oerlikon, Zurich, Szwajcaria).

W odniesieniu do drugiej z tych grup, związanej z procesami intensyfikacji istniejącego zainwestowania, dominują założenia nieco mniejszej skali, często ograniczone do jednego zespołu architektonicznego lub założenia urbanistycznego. Przykładami mogą być tu nowy kompleks wielofunkcyjny zrealizowany wokół dworca kolejowego w Kioto (Japonia), centrum wielofunkcyjne Namba Park w Osace (Japonia) czy też nowa dzielnica olimpijska w Pekinie. W tym gronie znaleźć można także, zrealizowaną w ostatnich latach, kompleksową przebudowę centralnej części Las Vegas w USA.

Trzecia grupa działań jest charakterystyczna dla miast przeżywających gwałtowne procesy rozwojowe i urbanizacyjne. Głównie są to miasta pozaeuropejskie, a do kluczowych przykładów należą ośrodki azjatyckie i bliskowschodnie. Kluczowym przykładem jest tu nowe centrum biznesowe Szanghaju – dzielnica Pudong.

Ostatnia grupa – obejmująca planową realizację zupełnie nowych założeń – także obejmuje szereg różnorodnych sytuacji przestrzennych. I tak, zidentyfikować tu można klasyczne miasta – satelity wielkich aglomeracji (przykładem – Thamestown koło Szanghaju),

nowe założenia realizowane na terenach całkowicie dziewiczych (np. nowe miasto Lin Gang w okolicach Szanghaju) czy też nowe przestrzenie rozwojowe kreowane na budowanych sztucznie wyspach (Zatoka Tokijska, Japonia; Dubai Waterfront, ZEA).

W Polsce żadne tego typu przedsięwzięcie nie zostało jeszcze w pełni zrealizowane, ale kilka z nich znajduje się na różnych etapach zaawansowania. Pierwszymi zwiastunami takich działań jest m.in. centrum „Manufaktura” w Łodzi, plany rozwojowe rejonu Basenu Prezydenta w Gdyni, Młode Miasto w Gdańsku czy też Miasteczko Wilanów w Warszawie. Jednocześnie, w wielu miastach odnaleźć można strefy zdegradowane i o niskiej intensywności zagospodarowania, w tym położone w samych ich sercach: doskonałymi przykładami są tu aleja Korfantego w Katowicach czy plac Defilad w Warszawie.

Prezentowany na zakończenie książki wybór przykładów¹ ma na celu pokazanie wizualnego aspektu niektórych realizacji. Ten aspekt krajobrazowy podkreśla tylko konieczność prowadzenia dalszych studiów nad typologią i charakterystyką współcześnie realizowanych przedsięwzięć urbanistycznych, a także nad mechanizmami ich planowania i realizacji. Przedstawione w poprzednich rozdziałach rozważania stanowią zaledwie wprowadzenie do pogłębionej analizy tego zagadnienia.

¹ Wszystkie zdjęcia na stronach 173–194 autorstwa Piotra Lorensa (przyp. red.).

WYBRANE PRZYKŁADY PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH



Przestrzeń miejska jako efekt swobodnej gry sił rynkowych, Belo Horizonte, Brazylia (ryc. 1); wypełnianie przestrzeni miejskiej przez indywidualne inwestycje, zależne od lokalizacji, Kurytyba, Brazylia (ryc. 2).



4



Dwa oblicza jednego miasta: malowniczy chaos (ryc. 3) i miasto wypełnione (ryc. 4), Osaka, Japonia.

5



Rozwój planowy *versus* rozwój spontaniczny – nowa architektura w historycznej przestrzeni; Belo Horizonte, Brazylia (ryc. 5).



Próby opanowania chaosu – planowa odbudowa centrum Lizbony po trzęsieniu ziemi w 1755 roku, Baixa, Lizbona, Portugalia (ryc. 6); planowy rozwój struktur miejskich i portowych; austro-węgierski port w Trieście, Włochy (ryc. 7).



Założenia wielkiej skali epoki totalitarnej: dzielnica EUR (Esposizione Universale di Roma), Rzym, Włochy (ryc. 8); nowa część Lizbony, Portugalia (ryc. 9).

10



11



12



Założenia wielkiej skali epoki modernistycznej; Brasilia, Brazylia: panorama (ryc. 10), rozmiary założenia a skala człowieka (ryc. 11 i 12).



14

Współczesny rozwój na przykładzie Pekinu, Chiny: chaotyczny, podporządkowany ideom „star-architektury” (ryc. 13) i planowy: model dzielnicy olimpijskiej (ryc. 14).



15



16

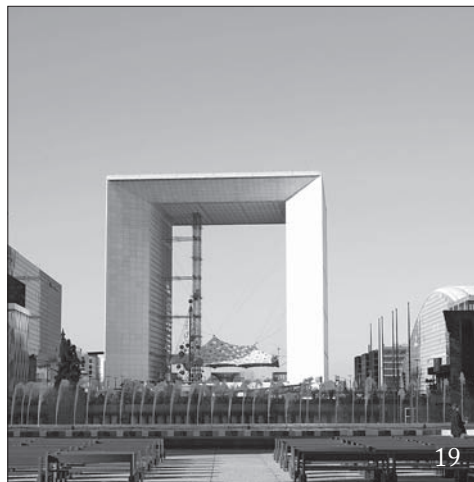
Współczesne przedsięwzięcia o charakterze kompleksowym; nowy zespół dworcowy z funkcjami towarzyszącymi w Kioto, Japonia (ryc. 15 i 16).



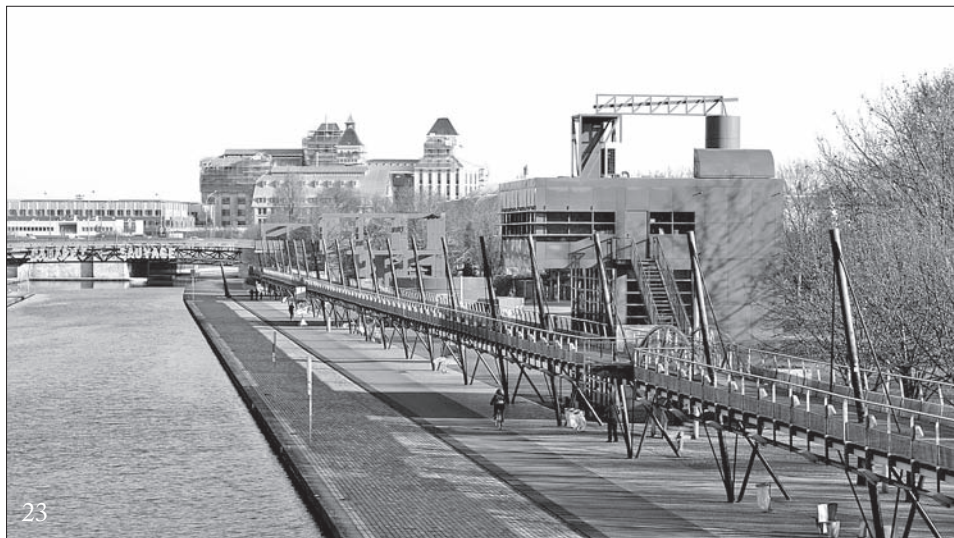
18



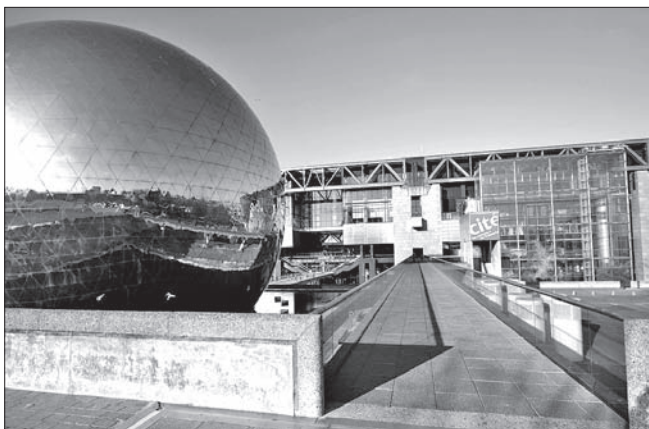
Nowe zespoły realizowane na siatce urbanistycznej miasta historycznego: Melbourne, Australia: dzielnica poportowa (ryc. 17), Federation Square (ryc. 18).



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na nowych obszarach rozwojowych miasta: La Defence, Paryż, Francja (ryc. 19, 20, 21, 22).



24



25



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na nowych obszarach rozwojowych miasta: Parc de La Vilette, Paryż, Francja (ryc. 23 i 24), nowy kompleks terminala lotniczego w Monachium, Niemcy (ryc. 25).



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach opuszczonych przez dotychczasowych użytkowników: Kop van Zuid, Rotterdam, Holandia: model nowej dzielnicy (ryc. 26 i 27), inwestycja w trakcie realizacji (ryc. 28 i 29).



31



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach przywróconych do użytkowania miejskiego; kompleks Postdamer Platz, Berlin, Niemcy (ryc. 30, 31, 32, 33).



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach opuszczonych przez dotychczasowych użytkowników; zabudowa dawnego browaru Bavaria, Hamburg, Niemcy (ryc. 34, 35, 36, 37).

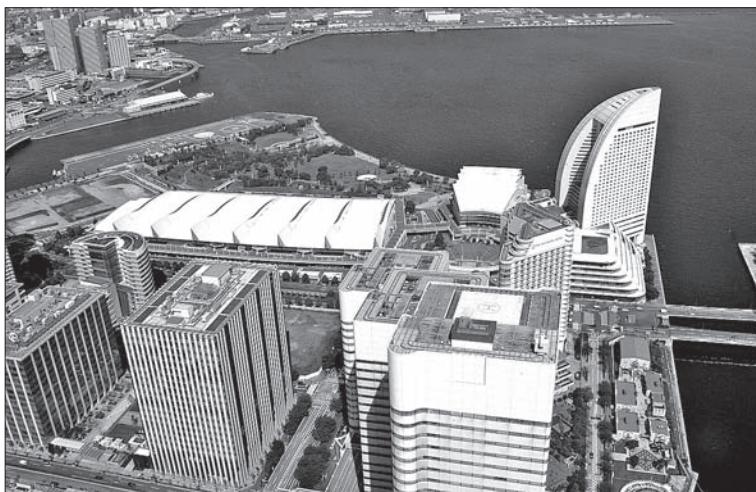
38



39



40



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach opuszczonych przez dotychczasowych użytkowników: model nowej dzielnicy Hafencity, Hamburg, Niemcy (ryc. 38), fragment nowej dzielnicy realizowanej na terenach poportowych, Lizbona, Portugalia (ryc. 39), fragment nowej dzielnicy nadwodnej w Jokohamie, Japonia (ryc. 40).



41



42



43

Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach opuszczonych przez dotychczasowych użytkowników; nowa zabudowa terenów poportowych, Sydney, Australia (ryc. 41, 42, 43).



45



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach opuszczonych przez dotychczasowych użytkowników; tereny poportowe: Sydney, Australia (ryc. 44), Kalmar, Szwecja (ryc. 45 i 46).



47



48



49

Nowe założenia miejskie realizowane na terenach dotychczas niezurbanizowanych; dzielnica Pudong, Szanghaj, Chiny (ryc. 47, 48, 49).



51



Nowe założenia miejskie realizowane na terenach dotychczas niezurbanizowanych; Nowe Miasto Thamestown k. Szanghaju, Chiny (ryc. 50 i 51).

52





53



54



55

Nowe założenia miejskie realizowane na terenach dotychczas niezurbanizowanych; Nowe Miasto Lin Gang k. Szanghaju, Chiny (ryc. 52, 53, 54, 55).

56



59



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach opuszczonych przez dotychczasowych użytkowników: zabudowa terenów poportowych Bostonu, USA (ryc. 56, 57, 58), zabudowa terenów pokolejowych Montrealu, Kanada (ryc. 59).



60



61

Nowe założenia miejskie na usypanych sztucznych wyspach; dzielnica nadwodna na Zatoce Tokijskiej, Tokio, Japonia (ryc. 60 i 61).



62



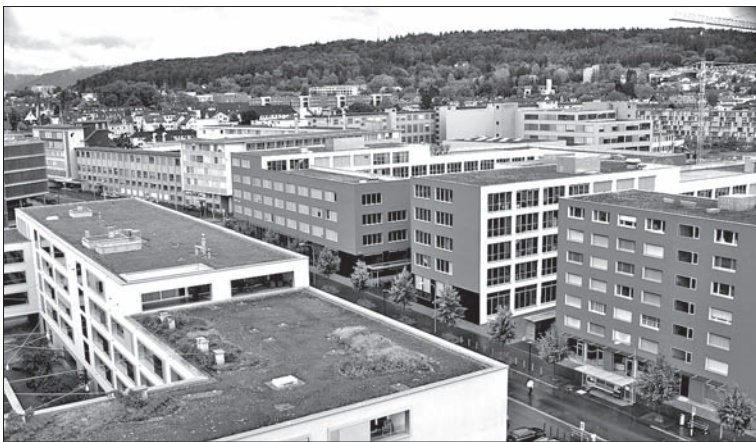
63

Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach opuszczonych przez dotychczasowych użytkowników; zabudowa terenów poprzemysłowych dzielnicy Zurich West, Zurich, Szwajcaria (ryc. 62 i 63).

64



65



66



Przedsięwzięcia urbanistyczne dużej skali realizowane na terenach opuszczonych przez dotychczasowych użytkowników: zabudowa terenów poprzemysłowych dzielnicy Oerlikon, Zurich, Szwajcaria (ryc. 64 i 65) i dzielnicy Gasometer City, Wiedeń, Austria (ryc. 66).



67



68



69



70

Nowe centra miejskie o charakterze skoncentrowanym: Namba Park, Osaka, Japonia (ryc. 67, 68, 69), Las Vegas City Center, Las Vegas, USA (ryc. 70).



Tereny działań rozwojowych – rejon Basenu Prezydenta, Gdynia, Polska (ryc. 71); teren potencjalnych działań rozwojowych – Aleja Korfantego, Katowice, Polska (ryc. 72).



Nowe centra miejskie o charakterze skoncentrowanym - "Manufaktura", Łódź, Polska (ryc. 73).



Początki realizacji nowych przedsięwzięć dużej skali – Młode Miasto, Gdańsk, Polska (ryc. 74).

INFORMACJE O AUTORACH

Ludwik BIEGAŃSKI, mgr

Redaktor i wydawca miesięcznika „Urbanista” oraz serii Biblioteka Urbanisty; członek Towarzystwa Urbanistów Polskich; ul. Skolimowska 4/11, 00-795 Warszawa

Anna GEPPERT, prof. dr. hab.

Uniwersytet Paris-Sorbonne, UMR 81585 ENEC (Espaces, Nature, Culture)

Andrzej JĘDRASZKO, dr n. ekonom.

Międzynarodowy ekspert w zakresie gospodarki przestrzennej; ostatnio doradca władz Stuttgartu i landu Badenii-Wirtembergii; zmarł 19 września 2011 roku.

Dorota KAMROWSKA-ZAŁUSKA, dr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Sławomir LEDWOŃ, dr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Piotr LORENS, dr hab. inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

Łukasz PANCEWICZ, mgr inż. arch.

Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Środowiskowe Studium Doktoranckie Inżynierii Lądowej i Architektury, ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	3
--------------------	---

CZĘŚĆ I. OMÓWIENIE WYBRANYCH SYSTEMÓW PLANISTYCZNYCH EUROPIE

1. Planowanie inwestycji wielkiej skali w europejskich systemach planowania przestrzennego (Sławomir Ledwoń)	6
1.1. Wstęp	6
1.2. Klasyfikacja systemów planowania	6
1.3. Organizacja planowania przestrzennego w wybranych krajach	8
1.4. Planowanie inwestycji wielkiej skali	19
1.5. Podsumowanie	21
2. Planowanie przestrzenne we Francji – od ekonomiki regionalnej do modelu zintegrowanego (Anna Geppert)	23
2.1. Wprowadzenie	23
2.2. Jak francuski system planowania przestał opierać się na „ekonomice regionalnej”, a w wyniku długotrwałej ewolucji stał się „zintegrowany”	24
2.3. Sprawdzian rzeczywistości: niedopełnione przemiany	31
2.4. Wnioski	41
3. Planowanie przestrzenne w Niemczech – zarys systemu (Andrzej Jędraszko, Ludwik Biegański)	45
3.1. Wprowadzenie	45
3.2. Niemcy – ogólna charakterystyka	45
3.3. Źródła planowania zagospodarowania przestrzennego.....	47
3.4. Konstytucyjne podstawy planowania zagospodarowania przestrzennego	48
3.5. Planowanie przestrzenne – zakres pojęcia	50
3.6. Podstawy prawne	52
3.7. Struktura instytucjonalna	55
3.8. Władztwo planistyczne gmin	56
3.9. Cele materialne planowania	58
3.10. System planów zagospodarowania przestrzennego	60
3.11. Hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego	63
3.12. Standardy urbanistyczne	65
3.13. Renta planistyczna	67
3.14. Instrumenty realizacji planów zagospodarowania	69
3.15. Scalanie i podział nieruchomości	71
3.16. Określanie wartości gruntów	73
3.17. Opłaty adjacencje	74
3.18. Polityka terenowa	75
3.19. Udział obywateli	77
3.20. Skoordynowane planowanie inwestycji	78
3.21. Posłowie	80
Aneks. Kilka uwag na temat sceny politycznej i zasad działania organów państwa niemieckiego	81
A. Niemiecka scena polityczna	81
B. System administracji publicznej	83

4. Relacje między brytyjskim systemem planowania a zarządzaniem dużymi projektami miejskimi (Łukasz Pancewicz)	85
4.1. Wstęp	85
4.2. Polityka miejska a duże projekty urbanistyczne – perspektywa zmieniającego się kontekstu instytucjonalnego	86
4.3. Brytyjski system planowania i duże projekty urbanistyczne	87
4.4. Szkicowe podsumowanie ewolucji brytyjskiej polityki miejskiej	90
4.5. Modele organizacyjne – rola aktorów procesu	92
4.6. Korporacje rozwoju miejskiego (Urban Development Corporation) jako przykład polityki rządów konserwatystów oraz ich kontynuacja za rządów Nowej Lewicy	92
4.7. Lokalne partnerstwa na rzecz rozwoju – rola samorządów lokalnych, Urban Regeneration Companies oraz inicjatywy lokalne – Paddington Waterside Partnership w Londynie	94
4.8. Thames Gateway, London Olympics – duże rządowe projekty w skali regionalnej, partnerstwa publiczno-publiczne dla wdrożeń projektów	95
4.9. Podsumowanie	97

CZĘŚĆ II. WYBRANE PRZEDSIĘWZIĘCIA INWESTYCYJNE

5. Wielkoskalarne przedsięwzięcia urbanistyczne a rola deweloperów prywatnych (Piotr Lorens)	100
5.1. Wprowadzenie	100
5.2. Charakterystyka i typologia wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych	101
5.3. Rola wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych w kształtowaniu i sterowaniu rozwojem przestrzennym metropolii	102
5.4. Zagrożenia dla planowania i rozwoju wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych	103
5.5. Modele realizacji wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych	104
5.6. Rola dewelopera prywatnego i wspólnoty samorządowej w procesie realizacji wielkoskalarnych przedsięwzięć urbanistycznych	107
5.7. Podsumowanie	107
6. Projekt Lyon Confluence (Dorota Kamrowska-Załuska)	109
6.1. Ogólny opis	109
6.2. Lokalizacja i historia	109
6.3. Cel projektu i jego priorytety	110
6.4. Model finansowania i zarządzanie	112
6.5. Harmonogram prac	113
6.6. Kształtowanie struktury przestrzennej	114
6.7. Komunikacja kołowa, szynowa i transport publiczny	116
6.8. Komunikacja społeczna	118
6.9. Efekty	118
7. Projekt Stuttgart 21 – ambitny plan przebudowy śródmieścia (Andrzej Jędraszko)	119
7.1. Wprowadzenie	119
7.2. Od projektu kolejowego do przebudowy centrum	120

7.3. Ogólna koncepcja projektu	123
7.4. Działania planistyczne miasta	130
7.5. Promocja projektu i jego zwolennicy	136
7.6. Opozycja wobec projektu	140
7.7. Spory o koszty i finansowanie projektu	145
7.8. Zmiany na scenie politycznej	149
7.9. Obywatele żądają referendum	150
7.10. Początki realizacji projektu	152
7.11. Formalne uruchomienie projektu – niespodzianki przy otwarciu	154
7.12. Podsumowanie	156
8. Liverpool One jako przykład przekształceń centrum miasta w oparciu o duży projekt urbanistyczny (Łukasz Pancewicz)	159
8.1. Wstęp	159
8.2. Liverpool – geneza projektu	160
8.3. Integracja polityki miejskiej z prywatnymi planami oraz rola handlu w przekształcaniach centrum Liverpoolu	160
8.4. Koncepcja „otwartego centrum” – wybór strategicznego inwestora i negocjacje	162
8.5. Rola masterplanu w kształtowaniu centrum	163
8.6. Procedury planistyczne w realizacji centrum	164
8.7. Założenia projektowe, kwestie finansowe, realizacja projektu	165
8.8. Podsumowanie – ocena przyjętej strategii, aplikacyjność rozwiązania	167

PODSUMOWANIE

Przegląd projektów i przedsięwzięć urbanistycznych w ujęciu historycznym (Piotr Lorens)	170
Wybrane przykłady przedsięwzięć urbanistycznych	173

Publikacja jest kolejną, czwartą już pozycją z serii skryptów pod wspólnym tytułem Miasto • Metropolia • Region realizowaną w ramach projektu „Rozwój Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej poprzez zbudowanie nowej oferty kształcenia w zakresie gospodarki przestrzennej”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Skrypty są przeznaczone dla studentów pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia oraz słuchaczy studiów podyplomowych z zakresu gospodarki przestrzennej, architektury i urbanistyki oraz innych kierunków pokrewnych, zainteresowanych szeroko pojmowaną tematyką urbanistyczną. Jednocześnie służyć mogą jako podręczniki dla przedstawicieli środowisk samorządowych, przedsiębiorców, liderów lokalnych społeczności oraz innych osób zajmujących się tą problematyką od strony praktycznej. Kolejne pozycje obejmować będą m.in. opracowania z dziedziny teorii urbanistyki i planowania urbanistycznego.

Tematyka niniejszego tomu – dotycząca zagadnień planowania i realizacji przedsięwzięć urbanistycznych (często nazywanych także projektami wielkoskalarnymi lub też projektami rozwojowymi) obejmuje dwie główne grupy zagadnień. Pierwsza z nich związana jest z kontekstem realizacji przedsięwzięć urbanistycznych, druga zaś – z omówieniem wybranych studiów przypadku. Podsumowaniem pracy jest skrótyowy przegląd wybranych realizacji w kontekście historycznym. Obejmuje on prezentację całego szeregu projektów i przedsięwzięć, w tym realizowanych zarówno współcześnie jak i w bliższej lub bardziej odległej przeszłości.

Autorzy poszczególnych rozdziałów reprezentują grono wysoko kwalifikowanych specjalistów z dziedziny urbanistyki, w tym prowadzących swą działalność naukową i projektową w krajach Europy Zachodniej – Francji, Niemczech czy Irlandii. Tym samym zainteresowany czytelnik poznać może przedstawiane w publikacji zagadnienia niejako „z pierwszej ręki”, tj. z relacji osób doskonale znających z własnej praktyki omawiane problemy.

wybrane problemy planowania i realizacji przedsięwzięć urbanistycznych



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

