

Jan Polski

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie

PROBLEMY KSZTAŁTOWANIA OBSZARU METROPOLITALNEGO LUBLINA

1. Wstęp

Koncentracja osadnictwa i działalności społeczno-gospodarczej w dużych miastach tworzy niewątpliwie korzyści społeczne, ekonomiczne i funkcjonalne. Duże miasta są też obciążone poważnymi problemami dotyczącymi sprawnego funkcjonowania i rozwoju. Problemy te są tylko w części rozwiązywane w krótkich lub długich okresach. Często przekształcają się w ograniczenia lub nawet bariery rozwoju. Stąd też część działalności gospodarczej i osadnictwa przenosi się na obrzeża dużych miast, tworząc wokół nich obszary zurbanizowane. Żywiłowa ekspansja zabudowy wielkich miast na ich zaplecze nie zawsze jest racjonalną reakcją na nabrzmiałe ograniczenia lub niedogodności koncentracji w granicach miast. Często pomnaża je nieodwracalnie, zmniejszając w ten sposób atrakcyjność inwestycyjną całych obszarów metropolitalnych. Procesy żywiłowego „rozlewania się” dużych miast poza ich granice zachodzą na całym świecie. Występują też w Polsce, gdzie w warunkach obciążonej wieloletnim kryzysem gospodarki są szczególnie trudne do przewyciężenia.

Opanowania żywiłowości zabudowy terenów podmiejskich w Polsce nie da się dalej bezpiecznie odsuwać w przyszłość. Tempo narastania konfliktów funkcjonalno-przestrzennych bowiem jest coraz szybsze. Duże miasta i ich obszary metropolitalne są generatorami kondycji gospodarki na całym obszarze kraju, w tym w regionach, w których są stolicami. W najwyższym stopniu obciążone są największe aglomeracje miejskie, takie jak górnośląska czy warszawska. Poważnie obciążone są także inne stolice województw koncentrujące kilkakrotnie mniejszą liczbę mieszkańców, choćby takie jak Lublin.

2. Główne problemy obszaru metropolitalnego Lublina

Lublin jest przykładem stolicy województwa nisko zurbanizowanego, o liczebnej przewadze ludności wiejskiej i dominacji rolnictwa. Jest to jednocześnie miasto o długiej historii i wysokiej dynamice przyrostu liczby mieszkańców (z ok. 120 tys. mieszkańców w 1945 r. do ok. 360 tys. mieszkańców w końcu lat osiemdziesiątych). Obecnie miasto utrzymuje liczbę ludności na względnie stabilnym poziomie, wynoszącą niespełna 360 tys. mieszkańców, a cały Lubelski Zespół Miejski (Lublin + Świdnik) – to ok. 400 tys. mieszkańców.

Historyczny układ urbanistyczny miasta, w tym istniejąca zabudowa kubaturowa i układ ulic, stanowi przeszkodę dostosowania struktury funkcjonalno-przestrzennej do współczesnych potrzeb sprawnego funkcjonowania i rozwoju. Potrzeby te obejmują rozwój przedsiębiorczości, funkcji o rozległym znaczeniu, budownictwa mieszkaniowego, obiektów usług publicznych, dróg i ulic miejskich, parkingów i terenów otwartych, w tym parków i skwerów. Największym problemem jest jednak sprawność ruchu komunikacyjnego w mieście. Chaotyczna i „nieczytelna” struktura własności nieruchomości utrudnia realne przekształcenia zagospodarowania przestrzennego miasta.

Samorząd miejski nie dysponuje odpowiednimi terenami korzystnymi dla rozwoju budownictwa lub ekwiwalentnie zamiany z prywatnymi właścicielami nieruchomości. Suma interesów prywatnych właścicieli działek nie jest praktycznie zgodna z koncepcjami planowego rozwoju Lublina, co zresztą jest widoczne przy wyłożeniach do wglądu publicznego każdej wersji planu zagospodarowania przestrzennego którejkolwiek części miasta. W obecnych warunkach prawnych wiele samorządów dużych miast w Polsce ma problemy ze społeczną akceptacją projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Indywidualne interesy prywatne często paraliżują tempo i skuteczność planowania przestrzennego. W ostatnich latach podobne trudności miał także samorząd lubelski.

Wielokierunkowość i często pojawiająca się sprzeczność między interesami prywatnymi w wielu przypadkach uniemożliwia jakiegokolwiek racjonalne kompromisy między publicznymi a prywatnymi racjami rozwoju miasta. Obszary starej, zdekapitalizowanej zabudowy wymagają rewitalizacji. Pozostają one w kolizji funkcjonalnej z terenami sąsiednimi i pogarszają ogólny wizerunek największego miasta w Polsce Wschodniej.

W Lublinie nie zauważa się w ostatnich latach, a nawet dziesięcioleciach, ruchu inwestycyjnego w zakresie rozwoju funkcji wyższego rzędu, z wyjątkiem szkolnictwa wyższego. Nie powstają nowe obiekty w takich dziedzinach, jak kultura, sport, specjalistyczna służba zdrowia, obsługa wielkiego handlu, turystyka, komunikacja krajowa i międzynarodowa. Teren miasta nie jest do tego przygotowany. Duże trudności sprawia ostateczne wyznaczenie przebiegu obwodnic potrzebnych całemu Lubelskiemu Zespołowi Miejskiemu. Barierą są gęsto i chaotycznie zabudowane tereny w gminach sąsiadujących z Lublinem i Świdnikiem.

Z przedstawionych tu i z wielu innych, licznych powodów Lublin jest zwykle nisko oceniany pod względem atrakcyjności inwestycyjnej w rankingu dużych miast. Niskie znaczenie ośrodka wojewódzkiego pociąga za sobą również niską ocenę całego regionu pod tym względem. Potrzebna jest więc strategiczna idea planowego kształtowania rozwoju miasta, wskazująca sposoby usunięcia wymienionych tu oraz innych ograniczeń rozwojowych.

3. Koncepcja planowego kształtowania aglomeracji lubelskiej

Jedną z dróg usuwania problemów sprawnego funkcjonowania i rozwoju Lublina, a szerzej – całego Lubelskiego Zespołu Miejskiego, może być koncepcja planowego kształtowania wielośrodkowej aglomeracji miejskiej. Miejscowe środowisko planistów przestrzennych tworzyło taką koncepcję już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych w powiązaniu z rozwojem Lubelskiego Zagłębia Węglowego. Załamanie się tego programu odciągnęło również uwagę od kwestii rozwoju „wielkiego” Lublina. Powrócono do niej na początku lat dziewięćdziesiątych, tworząc trzy warianty rozwiązań przestrzennych.

Pierwszy był zgodny z rzeczywistym trendem rozwoju. Polegał na pierścieniowym udostępnianiu terenów otaczających Lublin w obrębie gmin sąsiadujących z miastem. Ów wariant miał poważne słabe strony, m.in.:

- 1) przyzwalał na chaos urbanistyczny i wysokie koszty skomplikowanej sieci lokalnej infrastruktury technicznej,
- 2) mógł utrzymać istniejący wcześniej deficyt wód podziemnych wywołany nadmierną ich eksploatacją,
- 3) blokował możliwości usprawnień całego obszaru zurbanizowanego Lublina pod wieloma względami.

Drugi wariant miał kształt gwiazdy z pasmami zabudowy wyciągniętymi wzdłuż szlaków komunikacyjnych rozchodzących się promieniście z Lublina. Był oparty na dotychczasowych trendach kształtujących się pod wpływem permanentnego braku terenów uzbrojonych w drogi lokalne warunkujące rozwój budownictwa. Planistyczna akceptacja obudowywania szlaków komunikacyjnych przyczyniłaby się do wzrostu kolizyjności ruchu tranzytowego. Hamowałaby tym samym otwarcie komunikacyjne Lublina i jego aglomeracji na kraj. Wobec braku zewnętrznych obwodnic byłby to jeden z najdotkliwszych hamulców sprawnego funkcjonowania Lublina. Ponadto wydłużone pasma zabudowy utrudniałyby korzystanie z usług podstawowych i przenosiłyby ruch komunikacyjny z tym związany na główne trasy. Koszty kompleksowego urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej także byłyby prawdopodobnie dużo wyższe niż w zabudowie koncentrycznej.

Oba omówione warianty były obciążone poważnymi wadami. Wobec tego zaistniała potrzeba opracowania trzeciej realistycznej koncepcji rozwoju całego obszaru metropolitalnego. Została ona oparta na istniejącym układzie miast, tj. na

ośrodkiem centralnym (Lubelskim Zespołem Miejskim) oraz na pięciu promieniście rozmieszczonych wokół niego miastach satelitarnych, oddalonych przeciętnie o 20–25 km od centrum. Są to: Lubartów, Łęczna, Piaski, Bychawa i Bełżyce. Jako szósty ośrodek satelitarny wskazano obszar zurbanizowany Kurów – Markuszów – Garbów.

Wymienione ośrodki mają stanowić miejsca przyszłej koncentracji osadnictwa i działalności gospodarczej w ramach kształtującej się aglomeracji lubelskiej. Powinny one odciążać Lublin i Świdnik od żywiołowego, mnożącego liczne problemy rozwoju. Obecnie tym ośrodkom brakuje bazy ekonomicznej, zwłaszcza przedsiębiorczości i miejsc pracy. Stagnację w tym zakresie odczuwa także centrum aglomeracji, które jednak ma być zorientowane głównie na rozwój jakościowy i przekształcenia strukturalne. Powinno koncentrować funkcje o rozległym znaczeniu i dużym obszarze obsługi. Taki podział ról między centrum a ośrodkami satelitarnymi powinien stopniowo usprawniać cały obszar metropolitalny i stworzyć szanse na jego rozwój.



Rys. 1. Aglomeracja lubelska – obszar planowany

Źródło: Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego. BPP – Lublin 2002.

Pozostaje jeszcze koncepcja zagospodarowania strefy pośredniej aglomeracji między jej centrum a wymienionymi ośrodkami satelitarnymi, obejmującej ok. 25 gmin wiejskich. Na tym terenie przewidziane jest urządzenie tzw. zielonej strefy (*green belt*). Jest to koncepcja zapożyczona z polityki i praktyki urbanistycznej Wielkiej Brytanii. W otoczeniu dużych miast tworzone są zielone strefy w celu poprawy mikroklimatu, estetyki środowiska i ograniczeń terytorialnej ekspansji zabudowy. Istniejące i nowo powstające osiedla w tej strefie są otoczone terenami otwartymi, przeważnie lasami i użytkami zielonymi, oraz innymi funkcjami pro-ekologicznymi.

Obecny stan zabudowy terenów omawianej strefy pośredniej jest zróżnicowany. Najintensywniej zainwestowane są tereny w gminach sąsiadujących z Lublinem (Konopnica, Jastków, Niemce, Wólka i Głusk). Na tym terenie utrzymuje się dodatnie saldo migracji i dodatni przyrost naturalny. Jest to teren nie poddający się regresowi demograficznemu, charakterystycznemu w ostatnich latach zarówno dla miast, jak i dla terenów wiejskich.

4. Szanse i zagrożenia rozwoju aglomeracji

Strategiczna koncepcja policentrycznego kształtowania aglomeracji lubelskiej jest uwarunkowana wieloma czynnikami:

- obiektywnymi o znaczeniu pozytywnym (stymulantami rozwoju),
- obiektywnymi o znaczeniu negatywnym (destymulantami rozwoju),
- subiektywnymi, stanowiącymi narzędzia lub środki osiągania celów polityki wspomagania rozwoju i porządkowania przestrzeni.

W przypadku aglomeracji lubelskiej wyraźnie widoczne są uwarunkowania obiektywne. Podstawową stymulantą jest zastany, historycznie ukształtowany układ miast, składający się z centrum aglomeracji liczącego ok. 400 tys. mieszkańców i sześciu ośrodków satelitarnych liczących łącznie ok. 70 tys. mieszkańców, w tym pięć miast oraz pasmo zurbanizowane, oparte na trzech szeregowo usytuowanych ośrodkach gminnych mających charakter małych miasteczek. Istnieje więc rzeczywisty układ jednostek osadniczych, powiązanych między sobą siecią dróg i linii kolejowych.

Główną destymulantą racjonalnego kształtowania aglomeracji lubelskiej są tendencje ekspansji zabudowy Lublina na tereny gmin sąsiadujących, z pełną aprobatą ich samorządów. Ruch budowlany wokół Lublina jest niepohamowany, poparty obowiązującymi studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a także miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Praktycznie są to dokumenty autonomiczne wobec strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, mimo że formalnie uwzględniają elementy polityki regionalnej.

Plan kształtowania aglomeracji lubelskiej, opracowany w latach 1992-1997, nie ma określonej rangi prawnej. Jest tylko merytoryczną podstawą polityki regional-

nej, uwzględnioną w strategii rozwoju oraz w planie przestrzennego zagospodarowania województwa lubelskiego. Jest on także uwzględniany w strategii rozwoju i w studium uwarunkowań Lublina. Nie jest praktycznie respektowany przez studia i plany miejscowe innych miast i gmin wiejskich na tym obszarze, chociaż samorządy lokalne, bez wyjątku, popierały ideę wielośrodkowego kształtowania obszaru aglomeracji lubelskiej. Plan ten nie jest więc rzeczywistym instrumentem racjonalnego kształtowania aglomeracji lubelskiej.

Powstaje kwestia, jakie są zagrożenia i źródła nieskuteczności planowania strategicznego i przestrzennego w obszarach funkcjonalnych lub problemowych niemających właściwej administracji samorządowej.

Zagrożenia te można identyfikować na tle siedmiu zasad „unionizacji” polskiej przestrzeni sformułowanych w *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Pierwszą z nich jest otwarcie komunikacyjne i otwarcie na rozwój. Dotychczasowy stan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Lublina nie pozwala np. na bezkonfliktowe wytyczenie obwodnic miasta. Będzie to w przyszłości stanowić ograniczenie sprawności połączeń komunikacyjnych Lublina i całej jego aglomeracji z krajem i Europą. Już obecnie nie można było wyznaczyć lokalizacji lotniska dla aglomeracji w odległości mniejszej niż 25 km od granic Lublina.

Żywiotowość zagospodarowania terenu metropolitalnego Lublina przeczy zasadom poprawy ekonomiki przestrzeni w sferze zarówno publicznej, jak i prywatnej. Rozproszenie i chaos w zabudowie podraża koszty uzbrojenia terenu we wszelką infrastrukturę techniczną. W miarę upływu czasu pogarszanie ekonomiki publicznej będzie w coraz większym stopniu obciążać prywatnych użytkowników terenu, w tym sferę gospodarki rynkowej.

Przez chaos w zabudowie mieszkaniowej i usługowej obszar metropolitalny Lublina może być w poważnym stopniu zablokowany dla rozwoju infrastruktury innowacyjnej. Urządzanie stref wdrażania innowacji czy też parków technologicznych wymaga zwykle dużego terenu, dogodnych połączeń komunikacyjnych i atrakcyjnego otoczenia.

Brak możliwości terenowych rozwoju funkcji wyższego rzędu dotyczy nie tylko działalności innowacyjnej, ale i wszystkich funkcji o znaczeniu regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Z powodu tego ograniczenia nie będzie się rozwijało urozmaicenie strukturalne tych funkcji, co spowoduje zahamowanie dywersyfikacji społeczno-gospodarczej całego terenu metropolitalnego.

Przez chaos w zabudowie i zagospodarowaniu przestrzennym trudno będzie osiągać oczekiwane standardy czystości ekologicznej przestrzeni aglomeracji. Zagrożone mogą być doliny rzek i istniejące tereny otwarte, zwłaszcza tereny zielone. Trudno będzie rewitalizować tereny objęte przestarzałą zabudową, często zablokowane zawiłą strukturą własnościową i zajęte przez ubożających mieszkańców. Środowisko zurbanizowane może być coraz mniej atrakcyjne do życia i pracy pod względem wszelkich osiąganych standardów.

Polska przestrzeń jest demokratyczna politycznie, jest pod tym względem przestrzenią dalece zdecentralizowaną. Ma to, niestety, negatywne skutki w dziedzinie planowania przestrzennego. Dlatego też skuteczność polityki na rzecz rozwoju tej aglomeracji będzie zależała od jednomyślności samorządu wojewódzkiego i samorządów lokalnych na tym terenie. Przewaga partykularyzmu gminnego nad racjami całego obszaru metropolitalnego Lublina może zniweczyć racjonalne idee planistyczne i dać wolną drogę narastającym zagrożeniom. W konsekwencji będzie to obszar coraz mniej konkurencyjny na rynku wszelkich inwestorów i innych użytkowników terenu.

Zmniejszająca się konkurencyjność będzie konsekwencją wszystkich poprzednio omówionych aspektów jakości przestrzeni aglomeracji lubelskiej. Żywiołowość zabudowy i zagospodarowania przestrzennego może więc zahamować: otwarcie komunikacyjne, poprawę warunków ekonomicznych, rozwój innowacyjności, poprawę czystości środowiska i ładu przestrzennego, dywersyfikację funkcji społeczno-gospodarczych. Może też zmniejszyć wiarę samorządów w sens przecistawiania się istniejącym, w istocie niekorzystnym, tendencjom rozwoju całego obszaru metropolitalnego Lublina.

5. Wnioski końcowe

Kształtujące się obszary metropolitalne wokół dużych miast w Polsce niewątpliwie wymagają działań wspomagających rozwój i aktywnej polityki przestrzennej w sferze rządowej i samorządowej. Na przykładzie kształtującej się aglomeracji lubelskiej wyraźnie widać słabe strony, a nawet zagrożenia sprawnego funkcjonowania, rozwoju i ładu przestrzennego. Poprzez mechanizm rynkowy, choćby w warunkach wystarczającej zasobności kapitałowej, nie da się poprawić ładu przestrzennego i wizerunku miasta, zwłaszcza w obszarach intensywnego inwestowania i rozwoju urbanizacji.

Jednakże sposób zagospodarowania przestrzeni w każdym jej wymiarze (krajowym, regionalnym, lokalnym) jest czynnikiem wzrostu ekonomicznego, a ogólniej – rozwoju społeczno-gospodarczego. Odwrotnie, rozwój gospodarczy, w tym zasobność kapitałowa, jest czynnikiem dynamizującym przemiany w zagospodarowaniu przestrzennym. Przemiany te jednak nie mogą być żywiołowe, pozbawione kontroli władzy publicznej, a zatem pozostające bez aktywnej polityki przestrzennej. Warunkiem jej skuteczności jest spójność – od szczybla rządowego, poprzez wojewódzki, do gminnego, szczególnie na gruncie planowania aglomeracji miejskich i gmin.

Brak międzyszczeblowej koordynacji działań władzy samorządowej i rządowej w zakresie integracji polityki i planowania przestrzennego jest jaskrawo widoczny na przykładzie aglomeracji lubelskiej. Wprawdzie opracowano koncepcję jej kształtowania, uwzględnioną w planie przestrzennego zagospodarowania województwa lubelskiego z 2000 r., lecz w dokumentach planistycznych miast i gmin

tego obszaru (studia uwarunkowań i plany miejscowe) nie są one wystarczająco rozwinięte. Z tego względu potrzebne są nowe uregulowania prawne, głównie zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. Obecnie celowa byłaby także kontynuacja prac nad koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, ze znacznym rozszerzeniem problematyki obszarów metropolitalnych. Bez tych warunków niektóre aglomeracje miejskie będą w coraz większym stopniu obciążone różnymi, coraz bardziej nabrzmiałymi problemami. Będą więc coraz mniej zdolne do generowania rozwoju swoich regionów.

Literatura

- [1] Dylewski R. z zespołem, *Studium (strategia) rozwoju i zagospodarowania przestrzennego aglomeracji lubelskiej, Dokument finalny*, Wojewoda Lubelski, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Lublin 1997 (maszynopis).
- [2] Dylewski R., Polski J., Lichota S., Zurkowska M., *Uwarunkowania jakościowe rozwoju m. Lublina w związku z podniesieniem jego rangi do poziomu europolu. Program działań*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Lublin 1998 (maszynopis).
- [3] *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r., Monitor Polski Dziennik Urzędowy RP nr 26, Warszawa, 16 sierpnia 2001 r.
- [4] *The green belts*, Ministry of Housing and Local Government, Her Majesty Stationary Office, London 1964 (maszynopis).

PROBLEMS APPEARING IN THE PROCESS OF SHAPING METROPOLITAN AREA OF LUBLIN

Summary

The article concerns contemporary problems of development of metropolitan areas in Poland taking as an example Lublin agglomeration. Market mechanisms increase benefits arising from space concentration of settlements and economic activity in cities and their neighborhood. At the same time there are more and more different disadvantages of this process, which has appeared earlier in a sphere of public economy and later in a private sphere. This discrepancy dangerously affords possibilities for an increase of limitations and barriers of development. It also sets back improvement of spatial order. Urban agglomerations which are under constant development process ineffectively make use of development areas' resources. Building environment in cities and their surroundings raises costs of local systems of technical infrastructure as well as makes an improvement of urban standards difficult.

Setting back limitations and barriers of development depends on the effectiveness of policy and spatial planning in government and self-government sphere. Previous planning actions concerning scheduled shaping of spatial order in metropolitan areas of cities have been ineffective. It is well seen on the example of Lublin agglomeration for which, in 90s, planning conception was created. It has

been taken into account in a valid plan of spatial arrangement for the lubelskie voivodship. On the contrary this conception has hardly been taken into consideration by local spatial planning. The whole idea of scheduled shaping of metropolitan area of Lublin is ineffective. There is a need of change in appropriate law acts and in the organization of co-operation between voivodship self-government and local self-governments (gminas) in this domain. In the author's opinion it is conclusion adequate to planning of the majority of metropolitan areas in Poland.