

NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWE W MIASTACH METROPOLITALNYCH

Abstrakt. W artykule omówiono gospodarowanie nieruchomościami gruntowymi na obszarze trzech miast metropolitalnych (Kraków, Poznań, Szczecin) w latach 2001-2008, wykorzystanie powierzchni miast oraz zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej użytkowania gruntów. Celem publikacji było omówienie stanu i kierunków zmian w komunalnych nieruchomościach gruntowych, struktury ich rozdysponowania oraz gospodarowania zasobem gruntów gminnych w celu zabezpieczenia go do realizacji inwestycji publicznych, infrastruktury społecznej, komunikacyjnej i technicznej oraz możliwości przygotowania gruntów pod inwestycje o znaczeniu metropolitalnym i oferty terenowe dla inwestorów, których gmina zamierza pozyskać. Wskazano również główne problemy utrudniające realizację polityki przestrzennej gmin.

Słowa kluczowe: nieruchomości gruntowe, struktura funkcjonalno-przestrzenna użytkowania gruntów, mienie komunalne, zasób gruntów komunalnych, plany zagospodarowania przestrzennego, polityka przestrzenna gmin, wpływy gmin z gospodarowania nieruchomościami gruntowymi.

1. Wstęp

Głównym zadaniem powierzonym gminie jest realizacja celów publicznych. Aby było to możliwe, gmina została wyposażona w mienie komunalne.

W dniu 27 maja 1990 r. wprowadzono nowy ustrój gmin w Polsce na mocy tzw. ustaw samorządowych:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym¹,
- ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych².

Gminy stały się podmiotami publiczno-prawnymi, uzyskując prawo do posiadania majątku. Jednym ze składników mienia gmin są nieruchomości. Wyposażenie gmin w nieruchomości nastąpiło poprzez transfer własności skarbu państwa, co nazywa się komunalizacją. Rodzaj i liczba przekazywanych nieruchomości zależy od bezpośredniego ich powiązania z zadaniami gminy.

Najwięcej nieruchomości gminy otrzymały w drodze decyzji z mocy prawa. Mienie komunalne stanowią między innymi:

- nieruchomości przekazane w użytkowanie wieczyste spółdzielniom mieszkaniowym oraz osobom fizycznym pod budownictwo mieszkaniowe,
- oddane w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców,

¹ Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74, tekst jednolity.

² Dz. U. z 1990 r. nr 32, poz. 191 z późn. zmianami.

- oddane w użytkowanie spółdzielniom i ich związkom,
- mienie komunalnych przedsiębiorstw i innych komunalnych osób prawnych, szkół podstawowych, stowarzyszeń i fundacji,
- nierozdysponowane nieruchomości skarbu państwa oraz tzw. mienie gminne.

Według klasyfikacji stosowanej w gminach w celach inwentaryzacyjnych nieruchomości podzielić można ze względu na ich:

- rodzaj (grunty, budynki, budowle, urządzenia infrastruktury technicznej),
- sposób zagospodarowania (mieszkalne, komercyjne, biurowe, instytucjonalne, przemysłowe, rolne, użyteczności publicznej),
- rodzaj własności i władania (nieruchomości gminy we własnym władaniu, grunty gminne w użytkowaniu wieczystym, wynajęte lokale gminne, budynki wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy, budynki niemieszkalne ze współwłasnością gminy, nieruchomości skarbu państwa we władaniu gminnym lub zarządzane przez gminę)³.

W świetle ustawy o rachunkowości⁴ mienie gminy mogą stanowić m.in. rzeczowe i zrównane z nimi składniki majątku trwałego, do których należą (grupa 0-2 środków trwałych):

- nieruchomości: grunty, budynki i lokale (zarówno własność, prawo użytkowania wieczystego gruntu, jak i inne prawa rzeczowe, w tym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu),
- obiekty inżynierii wodnej i lądowej.

Zgodnie z art. 4. ustawy o gospodarce nieruchomościami „nieruchomości gruntowe oznaczają grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności”⁵.

Gmina występująca na rynku jako osoba prawna jest właścicielem mienia, którego znaczną część stanowi **gminny zasób nieruchomości**. Zgodnie z art. 24 ustawy o gospodarce nieruchomościami do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, stanowiące przedmiot własności gminy i nieoddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Gminne zasoby nieruchomości mogą być wykorzystywane na cele rozwoju gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności pod budownictwo mieszkaniowe oraz związane z tym budownictwem urządzenia infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych.

Podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Miasto powinno dysponować zasobem gruntów umożliwiającym skuteczną realizację polityki przestrzennej i inwestycyjnej. Zasoby nieruchomości o podstawowym znaczeniu dla gospodarowania przestrzenią to właśnie zasoby gminne. Skarb państwa jest wprawdzie właścicielem znacznego procentu gruntów

³ W. Brzeski, *Zarządzanie mieniem komunalnym w miastach polskich*, Świat Nieruchomości, 2005, nr 52-53.

⁴ Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. 1994 nr 121, poz. 591 z późn. zmianami.

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. O gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741, z późn. zmianami.

na terenie miast, lecz są one głównie zainwestowane bądź oddane w użytkowanie wieczyste czy trwały zarząd.

Regulacje prawne uwłaszczenia państwowych osób prawnych zawarte są we wspomnianej wcześniej ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. O gospodarce nieruchomościami oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r.⁶. Uwłaszczenie nie jest sprawą nową i regulacje prawne obejmują materię prawną ustawy z dnia 29 września 1990 r.⁷, czyli tzw. ustawy uwłaszczeniowej, uchylonej przez ustawę wymienianą na wstępie. Można zatem powiedzieć, że ogólnokrajowa akcja uwłaszczeń osób prawnych w zakresie nieruchomości miała duże znaczenie i jej zakres można porównać do komunalizacji mienia państwowego. Akcja ta jest konieczna, gdyż bez niej nie mogłyby się prawidłowo odbywać procesy prywatyzacyjne i inne przekształcenia własnościowe pozwalające na gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości.

2. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miast metropolitalnych

Jak wspomniano we wstępie, analizą objęto 3 miasta metropolitalne w różnych regionach Polski (Szczecin, Poznań, Kraków), o różnej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W tabeli 1 podano podstawowe informacje charakteryzujące te gminy miejskie.

Szczecin jest typowym miastem portowym powstałym we wczesnym średniowieczu. Struktura miasta charakteryzuje się dwubiegunowym układem ośrodków centralnych: Prawobrzeże – Lewobrzeże. Centrum lewobrzeżne charakteryzuje koncentracja usług o znaczeniu ogólnomiejskim, regionalnym, krajowym i międzynarodowym, zlokalizowanych głównie w Śródmieściu oraz dzielnicy Zachód. Natomiast na Prawobrzeżu ukształtowało się centrum o znaczeniu lokalnym i podmiejskim, obsługujące bezpośrednie otoczenie miasta.

Tabela 1. Podstawowe informacje dotyczące miast metropolitalnych

Wyszczególnienie	Województwo	Ludność tys. osób	Powierzchnia km ²	Gęstość zaludnienia osób/km ²
Szczecin	zachodniopomorskie	406,9/674,0 ^a	300,8	1355
Poznań	wielkopolskie	557,2/943,7 ^a	261,3	2128
Kraków	małopolskie	754,6/1467,0 ^a	325,0	2315

^a Aglomeracja.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta ukształtowała się historycznie stosownie do naturalnych warunków ujścia Odry:

- średniowieczne Stare Miasto, XIX-wieczne śródmieście oraz ok. 60% struktury miasta współczesnego znajduje się po lewej stronie Odry;
- dzielnica Prawobrzeże, włączona do Szczecina dopiero w połowie XX wieku, a intensywnie rozbudowana w latach 70. skupia ok. 25% potencjału miasta; obie części

⁶ W sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. z 1998 r. nr 23, poz. 120).

⁷ O zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. nr 79, poz. 464 z późn. zmianami).

rozdziela szeroka dolina Odry (zwana Międzyodrzem) z dwoma głównymi ramionami rzeki: Odrą Zachodnią i Regalicą;

- od północnego wschodu w granicach miasta leży ogromne jezioro Dąbie;
- od północy, wschodu i południa Szczecin jest otoczony wzniesieniami morenowymi w większości porośniętymi lasami, które wraz z jeziorem Dąbie stanowią naturalne zakończenie terenów zurbanizowanych i cenne tereny rekreacyjne dla mieszkańców.

Współczesne procesy urbanizacyjne powodują żywiołowe rozlewanie się miasta w kierunku zachodnim i południowo-zachodnim, przede wszystkim poza granicami administracyjnymi Szczecina. Administracyjną strukturę miasta tworzą cztery dzielnice: Śródmieście (wraz z Międzyodrzem), Północ, Zachód, Prawobrzeże.

Powierzchnię Szczecina oraz strukturę użytkowania gruntów charakteryzuje wyraźnie dominujący udział kompleksów przyrodniczych, na które składają się różne formy zieleni, lasów, parków, ogródków działkowych, wód stojących, płynących i rowów. Głównym elementem sieci hydrograficznej w granicach miasta jest rzeka Odra kształtująca stosunki wodne na całym obszarze. Użytki rolne na terenie Szczecina tworzą trzy wielkie kompleksy: Sadliskie Łąki nad jeziorem Dąbie (ok. 580 ha), rejon Skolwina (grunty orne o powierzchni ok. 160 ha) i rejon Wielgowa (użytki zielone i grunty orne o powierzchni ok. 200 ha). Rozwój miasta i jego zabudowy, głównie mieszkaniowej, prowadzi do ograniczenia działalności rolniczej, co powoduje, że większość gruntów rolnych w rejonach rozwoju od dawna ma zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze. Lasy i grunty leśne położone są głównie w północnej, południowej i południowo-wschodniej części miasta.

Poznań zaliczany jest do miast targowych. Miasto ma wyraźny układ strukturalny, który tworzą elementy przyrodnicze (parki, kliny zieleni) i antropogeniczne – ślady progów rozwoju z różnych okresów rozwoju miasta. Układ ten ma charakter promienisto-koncentryczny, zdeterminowany przede wszystkim przez istnienie 4 klinów zieleni w dolinach Warty, Bogdanki oraz Cybiny i Głównej, zachodniego, północnego (naramowickiego), wschodniego i południowego (dębińskiego oraz fragment marcelińskiego), dwa pierścienie zieleni fortów. Zespoły terenów zielonych odgrywają nie tylko istotną rolę przyrodniczą, ale też stanowią ważne miejsce odpoczynku i rekreacji mieszkańców Poznania, zwłaszcza wyjazdów rowerowych.

Struktura przestrzenno-funkcjonalna Poznania charakteryzuje się obecnie:

- przewagą ośrodków administracji i instytucji otoczenia biznesu w części lewobrzeżnej,
- lokalizacją w centrum miasta największego w kraju ośrodka targowego (Międzynarodowych Targów Poznańskich), a na obrzeżach miasta nowoczesnych obiektów handlowo-usługowych, w szczególności we Franowie w części prawobrzeżnej,
- koncentracją, szczególnie w Śródmieściu, funkcji ośrodka akademickiego, naukowego i kulturalnego (siedziba wyższych uczelni i instytutów naukowo-badawczych, ośrodków kulturalnych),
- równomiernym rozmieszczeniem funkcji mieszkalnych: w rejonie prawobrzeżnym Rataje, Żegrze i lewobrzeżnym – Piątkowo, Winogrady,
- koncentracją potencjału przemysłowego, głównie w paśmie południowym i północno-wschodnim obszaru miasta.

Miasto podzielone jest na 5 dzielnic: w części lewobrzeżnej Grunwald, Jeżyce, Stare Miasto, Wilda oraz w części prawobrzeżnej Nowe Miasto. Struktura przestrzenno-funkcjonalna miasta ukształtowała się zgodnie z naturalnymi warunkami zlewnisk rzek Warty i Cybiny.

Kraków postrzegany jest jako miasto unikatowe, zarówno w skali krajowej jak i europejskiej. Potwierdzono to wpisem najstarszej części Krakowa na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

Na strukturę przestrzenną i zainwestowanie miasta składają się następujące elementy:

- zabytkowy obszar historycznego centrum i otaczająca go średniejsza zabudowa o uporządkowanym układzie urbanistycznym, skupiającym najwartościowsze zespoły i obiekty zabytkowe; występuje tu największa, stale rosnąca koncentracja usług i administracji; zlokalizowane są obiekty związane z funkcją metropolitalną miasta: wyższe uczelnie, placówki dyplomatyczne, urzędy administracji, obiekty kultury;
- obszar „starej” Nowej Huty jest dzielnicą mieszkalno-usługową o wybitnie skoncentrowanej zabudowie; składają się na nią wszystkie kształtujące urbanistykę miasta elementy: ulice, place, zwarte pierzeje, pasaży i wypełnione zielenią wnętrza; plac Centralny oraz kolejne wnętrza placowe i skwery, zrealizowane na osi symetrii całego założenia, tworzą przestrzenie publiczne;
- zespoły osiedli zabudowy wielorodzinnej są dominującym terytorialnie i gabarytowo składnikiem tkanki mieszkaniowej; w ich obrębie wyróżniają się zespoły koncentrujące największą liczbę mieszkańców, wyraźnie monofunkcyjne, takie jak Bieńczyce, Mistrzejowice, Wzgórza Krzesławickie, Wola Duchacka, Piaski Nowe, Kozłówek, Nowy Prokocim, Nowy Bieżanów; są to z reguły osiedla zabudowy blokowej z lat 60., 80., zwłaszcza powstałych w systemie wielokopłowym;
- zespoły zabudowy jednorodzinnej stanowią obecnie 70% wszystkich budynków mieszkalnych w Krakowie; znajduje się w nich jednak tylko 10% wszystkich mieszkań; uporządkowany wyraz przestrzenny mają międzywojenne osiedla jednorodzinne: Osiedle Oficerskie, miasto ogród na Salwatorze, Cichy Kącik, otoczenie placu Axentowicza;
- w strefie podmiejskiej Krakowa utrzymały się układy dawnych wsi ulicówek, uzupełniane zespołami współczesnej zabudowy jednorodzinnej; zostały one włączone do Krakowa z dużymi powierzchniami terenów rolnych; tam też utrwalił się typ zabudowy rozproszonej, o nadmiernej różnorodności rozwiązań architektonicznych i bardzo małej intensywności wykorzystania terenu, rzadko występują przestrzenie publiczne;
- obszary koncentracji przemysłu to główne skupiska miejsc pracy dla mieszkańców miasta i okolic; zajmują one znaczne powierzchnie, których zainwestowanie zapoczątkowane zostało na przełomie XIX i XX w. realizacją obiektów na Zabłociu; w większości są to miejsca wyznaczone w poprzednich planach zagospodarowania pod funkcje przemysłowe i magazynowe, zlokalizowane na dużych, ekstensywnie wykorzystanych obszarach; stanowią je tereny przemysłowe HTS i wokół niej oraz zespoły przemysłowe: Zabłocie, Płaszów, Łagiewniki, Łęg, Czyżyny, Grzegórzki; są to przede wszystkim obszary zdegradowane, które podlegać będą restrukturyzacji i rewitalizacji;

- układ komunikacyjny miasta cechuje rozkład dróg promienisto-obwodnicowy dla podstawowych sieci ulic, a w Podgórzu i Nowej Hucie pasmowy; wokół centrum wytworzyły się zgodnie z rozwojem historycznym układy pierścienie lub ich elementy, spinające promienisty układ drogowy;
- główną oś zieleni i terenów otwartych w Krakowie stanowi dolina Wisły, będąca też głównym kierunkiem zewnętrznych powiązań systemu przyrodniczego; w systemie terenów zielonych, na obszarach intensywnej zabudowy znaczącą rolę odgrywa zieleń parków miejskich.

Powierzchnia Miasta **Szczecina** wynosi 30 083 ha. Należy ono do miast o bogatej i urozmaiconej sieci wodnej oraz znacznej powierzchni gruntów pod wodami, które według danych na koniec 2007 roku stanowią 23,9% powierzchni miasta. W strukturze przestrzennej

Tabela 2. Wykorzystanie powierzchni miast metropolitalnych według podstawowych grup geodezyjnych

Rodzaj użytkowania	Powierzchnia w ha		
	Szczecin	Poznań	Kraków
Użytki rolne	6736	6880	15514
Lasy i grunty leśne	5719	3563	1518
Wody	7204	894	666
Tereny osiedlowe (zabudowane, niezabudowane, zieleń)	6286	9945	10360
Tereny komunikacji i transportu	2507	2864	3544
Użytki kopalne	43	x	182
Nieuzytki	811	605	327
Tereny różne	777	1380	391
Ogółem	30083	26131	32502

Źródło: BIP UM Szczecin, Poznań, Kraków.

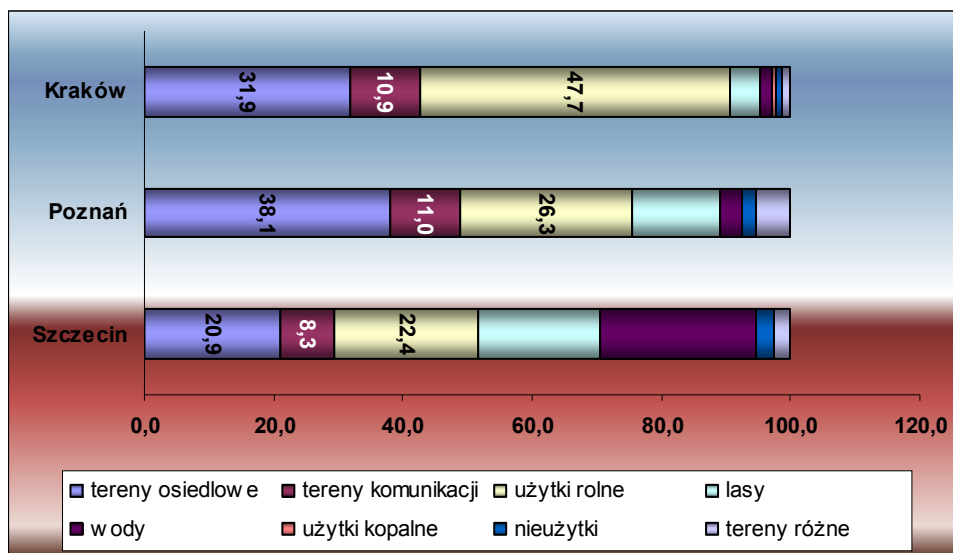
miasta dominują tereny zielone. Użytki rolne na terenie Szczecina zajmują 6736 ha, co stanowi ok. 22,4% powierzchni. Lasy i grunty leśne w granicach miasta zajmują powierzchnię 5719 ha (19,0%). Tereny osiedlowe to 6286 ha (20,9%), a drogi odpowiednio 2507 ha, tj. 8,3% powierzchni. Tereny zielone w ścisłym centrum są nieliczne, zagospodarowane i wykorzystywane w różny sposób, nie tworzą one ciągłego, zintegrowanego układu przestrzennego, a proces wypierania zieleni postępuje tu nadal wraz ze wzrostem intensywności inwestowania. Użytki rolne są obecnie barierą dla gwałtownej urbanizacji sąsiednich gmin i rezerwą pod przyszłe tereny o charakterze ekologicznym. Znaczna część terenów miasta ma status obszarów chronionych; są to m.in. fragmenty Szczecińskiego Parku Krajobrazowego Puszcza Bukowa wraz z otuliną i Parku Krajobrazowego Doliny Dolnej Odry. Obszary prawnie chronione znajdujące się w granicach administracyjnych Szczecina zajmują 1680,13 ha, co stanowi 5,6% ogólnej jego powierzchni.

Powierzchnia Miasta Poznania wynosi 26 131 ha. Największy udział w strukturze gruntów mają tereny osiedli, zajmują one 38,1% ogólnej powierzchni miasta. Drugie pod względem powierzchni były użytki rolne, 26,3%, trzecie – lasy i zadrzewienia, 13,6%, a czwarte – tereny komunikacyjne, 11,0%. W dotychczasowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Poznania tereny wyłączone z zabudowy

stanowiły 40,8% powierzchni, częściowo wyłączone z zabudowy 17,4%, a tereny przeznaczone pod zabudowę i komunikację 41,7% całkowitej powierzchni miasta.

Miasto ma duże możliwości rozwoju. Rezerw pod dalszy jego rozwój można szukać na terenach stanowiących obecnie użytki rolne, położone na niezbyt urodzajnych gruntach i nie w pełni użytkowanych rolniczo. Większość tych terenów należy do IV-VI klasy gleboznawczej. Łącznie użytki rolne, tereny leśne oraz tereny zielone stanowią 48,6% powierzchni miasta.

Miasto Kraków zajmuje powierzchnię 32 502 ha. Według danych z 2006 r. w Krakowie największy udział w gruntach mają arealty rolne oraz rejony zieleni na terenach wyłączonych z zabudowy, zajmują one 52,4% ogólnej powierzchni miasta. Drugie pod względem powierzchni są tereny osiedli – 31,9%, trzecie – tereny komunikacyjne, 10,9%, a czwarte lasy i zadrzewienia – 4,7%. Rejony o małej intensywności zabudowy to 9,8% powierzchni miasta. Analiza struktury zagospodarowania gruntów wskazuje, iż istniejąca zabudowa i infrastruktura komunikacyjna oraz rekreacyjno-wypoczynkowa w istotny sposób ogranicza obrót nieruchomościami.

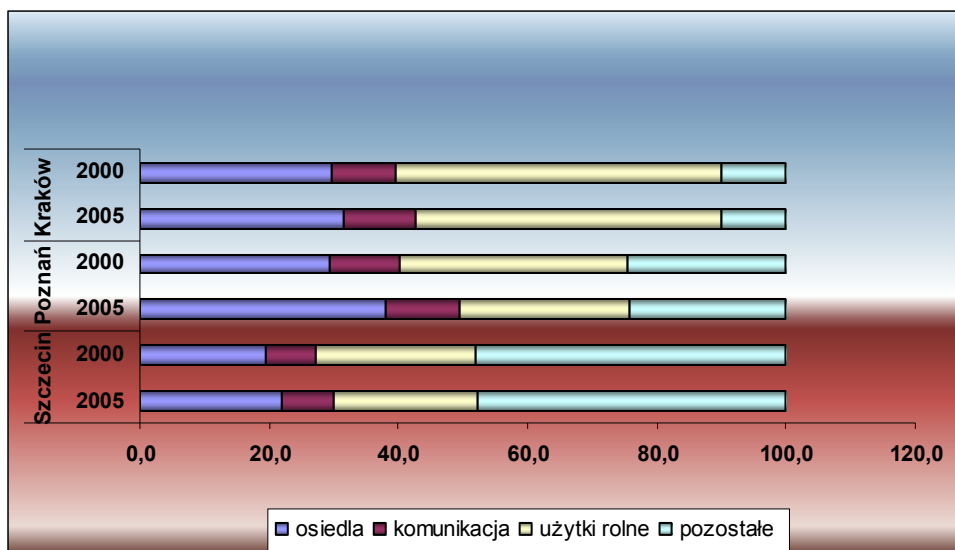


Ryc. 1. Użytkowanie terenów w miastach metropolitalnych

Źródło: obliczenia własne

Analiza struktury użytkowania gruntów w miastach metropolitalnych w latach 2000-2005 pozwala na istotne spostrzeżenie, że w największym stopniu rośnie powierzchnia gruntów zainwestowania miejskiego (tereny osiedlowe zabudowane, niezabudowane, zieleń miejska) oraz terenów komunikacyjnych. Największy wzrost tych terenów odnotowano w Poznaniu (o 30%), najmniejszy w Krakowie (o 7%), w Szczecinie o 12%. Powierzchnia gruntów pod terenami komunikacyjnymi w Szczecinie i Poznaniu zwiększyła się o 5%, a w Krakowie o 8%.

Znaczny wzrost terenów osiedlowych w Poznaniu nastąpił głównie wskutek powstania kilku nowych parków miejskich oraz przekształceń w strukturze zarządzania zielenią: zamiany lasów komunalnych na parki. Najmniejszy natomiast udział terenów osiedlowych



Ryc. 2. Zmiany w strukturze użytkowania gruntów w latach 2000-2005

Źródło: obliczenia własne

i komunikacyjnych w ogólnej powierzchni miasta w Szczecinie wynika z naturalnych warunków przestrzennych (sieć wodna i grunty pod wodami zajmują 23,9%). Rozwój miast i ich zabudowy, głównie mieszkaniowej, ogranicza działalność rolniczą, co powoduje, że większość gruntów rolnych w rejonach rozwoju zmienia przeznaczenie i wykorzystywana jest na cele nierolnicze.

3. Grunty komunalne miast metropolitalnych

Podstawowym składnikiem mienia gmin są nieruchomości gruntowe. Publiczna gospodarka gruntami, szczególnie w miastach, ma szczególne znaczenie dla:

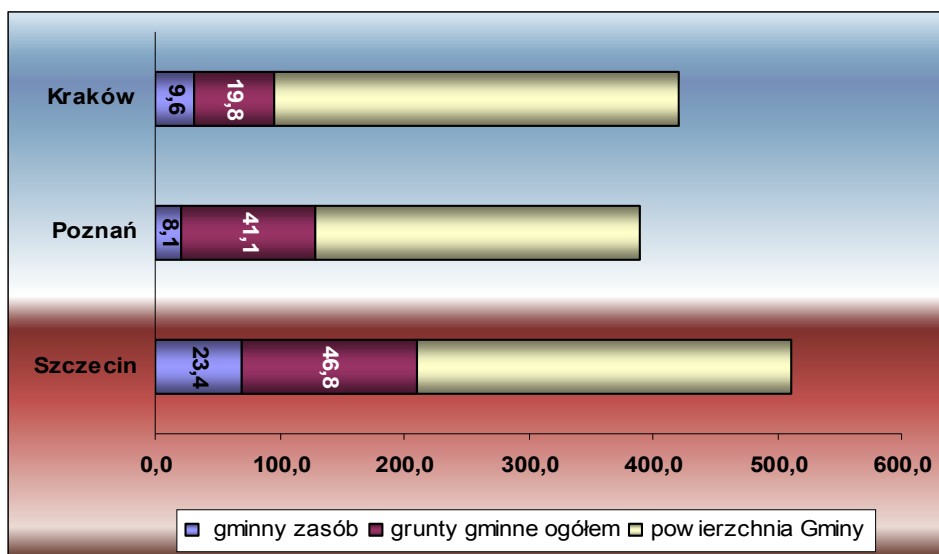
- ochrony terenów otwartych,
- prowadzenia polityki mieszkaniowej,
- rozwoju gospodarczego miasta,
- zapewnienia wpływu na kształtowanie przestrzeni miasta, równoważenie rynku nieruchomości.

Zadaniem gminy jest zabezpieczenie zasobów gruntów na realizację inwestycji publicznych, infrastruktury społecznej, komunikacyjnej i technicznej, a także jako rekompensat (działki zamienne) dla właścicieli, którym nowe plany miejscowe mogą ograniczyć możliwość użytkowania lub dysponowania swoją nieruchomością. Istotne jest również przygotowanie gruntów pod inwestycje o znaczeniu metropolitalnym oraz jako oferty terenów dla inwestorów, których gmina zamierza pozyskać.

Pod względem stanu własności znaczną część gruntów w analizowanych miastach stanowi własność prywatna osób fizycznych (w Szczecinie ok. 11%, w Poznaniu ok. 30%, w Krakowie ok. 46%).

Spośród przedstawionych gmin największy udział gruntów komunalnych w ogólnej powierzchni miasta ma Szczecin, w 2008 r. 46,8% i Poznań (41,1%). W Krakowie udział

ten jest ponad dwukrotnie niższy i wynosi 19,8%. Znacznie mniejszą powierzchnię mają grunty komunalne, którymi dysponuje gmina. Najniższy wskaźnik zanotowano w 2008 r.



Ryc. 3. Udział gruntów komunalnych w ogólnej powierzchni gminy w 2008 r.

Źródło: obliczenia własne

dla Poznania, zasoby gruntów komunalnych w powierzchni gminy stanowią tam zaledwie 8,1% i Krakowa (9,6%). Jedynie w Szczecinie stanowią on 23,4% powierzchni miasta.

Tabela 3. Powierzchnia gruntów komunalnych i ich wartość w latach 2001-2008

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Szczecin							
Gminny zasób (ha)	6676	6658	6658	6859	7245	7156	7126	7032
Ogółem grunty komunalne (ha)	13049	13006	13088	13328	14194	14249	14201	14091
Wartość (mln zł)	8122,4	8223,8	8329,4	8437,4	8977,7	9127,7	16256,1	16151,1
Poznań								
Gminny zasób (ha)	2216	2102	1898	2019	2103	2101	2115	2121
Ogółem grunty komunalne (ha)	9812	10327	10456	10677	10697	10705	10741	10747
Wartość (mln zł)	14660,0	15470,0	19552,8 ^a	10186,3	10673	10654	10635	10523
Kraków								
Gminny zasób (ha)	3480	3275	3019	3062	2988	3068	3062	3134
Ogółem grunty komunalne (ha)	6538	6584	6583	6533	6756	6848	6677	6567
Wartość (mln zł)	5138,8	5993,9	7895,7	9734,3	12933,9	21159,1	27879,8	48034,6

^a Wartości gruntów w Poznaniu przedstawione do końca 2003 r. nie są porównywalne z wartościami ujętymi w obecnie obowiązującej ewidencji księgowej.

Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS, Raporty o stanie miast Szczecina, Poznanie, Krakowa.

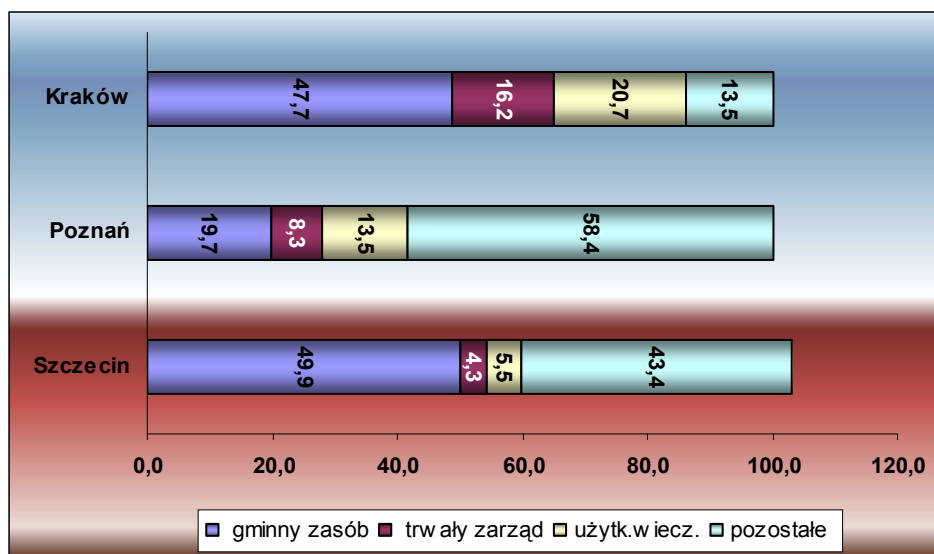
Według danych dla 2008 r. Gmina Miejska Szczecin była właścicielem 14 086 ha gruntów o wartości 16,1 mld zł. Z tego 775 ha było obciążone prawem użytkowania wieczystego na rzecz osób prawnych oraz fizycznych. 1200 ha gruntów było w trwałym zarządzie lub użytkowaniu, natomiast 3846 ha pozostawało w innych formach władania,

bądź były to grunty zakwalifikowane jako pozostałe (pilotaż, rola, Państwowy Fundusz Ziemi). Grunty komunalne pod drogami to 1039 ha, pod zasobami mieszkaniowymi 646 ha. Zasób gruntów komunalnych w Szczecinie to działki budowlane i tereny do zainwestowania, które zajmowały powierzchnię 7032 ha.

Gmina Miejska Poznań, według stanu na dzień 30.06.2008 r. była właścicielem 32 352 działek o łącznej powierzchni 10 747 ha, o wartości 10,5 mld zł, z tego 1456 ha stanowiły grunty przekazane w użytkowanie wieczyste, 897 ha w trwały zarząd, 646 ha było w dzierżawie oraz 5627 ha przekazano w użytkowanie osobom prawnym i fizycznym. Grunty stanowiące własność Gminy Poznań i należące do zasobu komunalnego zajmowały powierzchnię 2121 ha.

Gmina Miejska Kraków według stanu na dzień 30.06.2008 r. była właścicielem gruntów o powierzchni 6398 ha oraz współwłaścicielem 48 ha gruntów, o wartości 48,0 mld zł. Z tego 1146 ha było obciążone prawem użytkowania wieczystego na rzecz osób prawnych i fizycznych (214 ha). Grunty o powierzchni 1065 ha były w zarządzie, natomiast nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 839 ha pozostawały w innych formach władania (użytkowanie na rzecz osób prawnych i fizycznych). Pod drogami pozostawało 1004 ha gruntów komunalnych, pod zasobami mieszkaniowymi 960 ha. Ogółem tereny osiedlowe stanowiące własność Gminy Kraków zajmowały powierzchnię 2614 ha. Grunty będące w zasobie komunalnym Gminy zajmowały powierzchnię 3134 ha.

Ważnym elementem polityki przestrzennej gminy miejskiej jest kształtowanie i ukierunkowywanie lokalnej gospodarki nieruchomościami. Ryc. 4 przedstawia strukturę rozdysponowania gruntów komunalnych w badanych gminach. Strategia rozwoju gminy przewiduje tworzenie gminnego zasobu gruntów przeznaczonych na sprzedaż (grunty rolne, grunty budowlane) oraz na realizację zadań własnych. W miastach metropolitalnych zasób gruntów gminnych stanowi od 19,7% ogólnej powierzchni gruntów będących własnością gminy (w Poznaniu) do 49% (w Krakowie i Szczecinie). Udział pozostałych form użytkowania

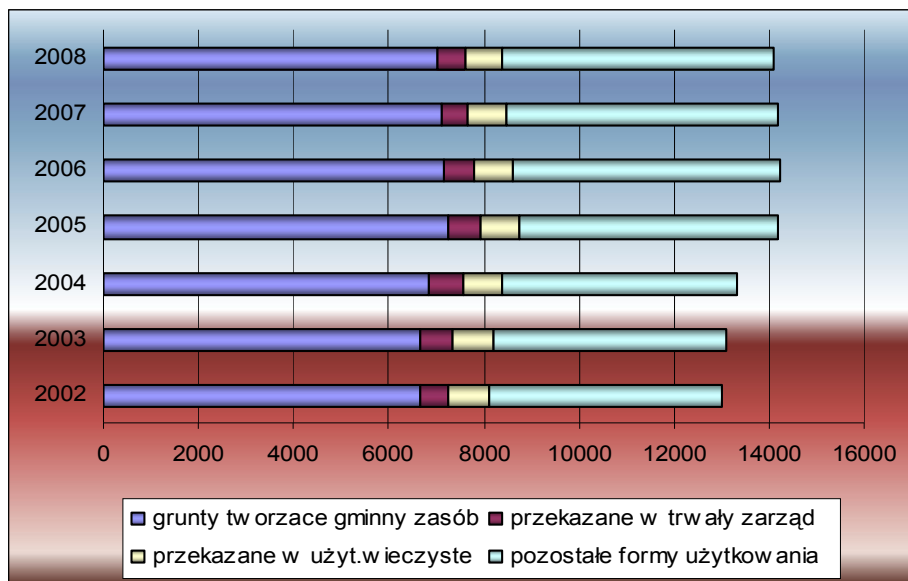


Ryc. 4. Struktura użytkowania gruntów komunalnych w 2008 r.

Źródło: obliczenia własne

gruntów komunalnych, takich jak najem, dzierżawa, użyczenie wynosi od 13,8% w Krakowie do 58,4% w Poznaniu. Najbardziej stosowaną formą gospodarowania gruntami jest użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd.

W Szczecinie do roku 2006 sukcesywnie rosła powierzchnia gruntów komunalnych z 13 049 ha w 2001 r. do 14 249 ha, tj. o 9,1%, oraz ich zasób z 6676 ha w 2001 r. do 7245 ha w 2005 r. (o 8,5%). Natomiast w latach 2006-2008 powierzchnia gruntów komunalnych ogółem zmniejszyła się do 14 091 ha, tj. o ok. 1,2%. Jeszcze bardziej zmalał od 2006 r. stan zasobów gruntowych, do 7032 ha w 2008 r., tj. o ok. 3%. Tym samym udział gruntów komunalnych w ogólnej powierzchni miasta spadł z 24,1% w 2005 r. do 23,4%



Ryc. 5. Zmiany w użytkowaniu gruntów komunalnych w Szczecinie w latach 2002-2008 (w ha)

Źródło: obliczenia własne

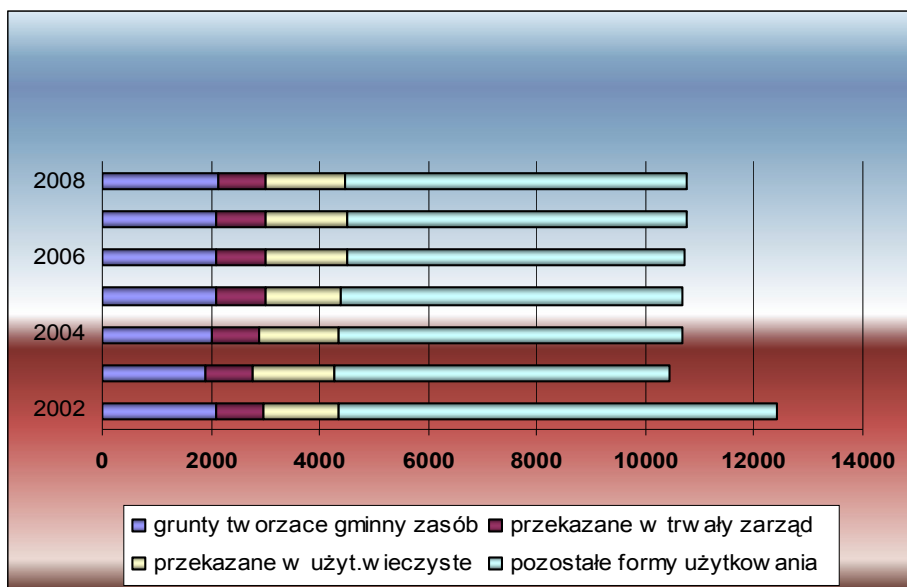
w 2008 r. i odpowiednio w powierzchni wszystkich gruntów będących własnością gminy, z 51,0% do 49,9%. W całym analizowanym okresie 2001-2008 w Szczecinie powierzchnia:

- gruntów komunalnych ogółem zwiększyła o 1042 ha, tj. o 8,0%,
- zasobu gruntów komunalnych zwiększyła się o 356 ha, tj. o 5,3%.

W Poznaniu w latach 2001-2004 powierzchnia gruntów komunalnych ogółem wzrastała średniorocznie o 2-5% (z 9812 ha do 10 677 ha). Od roku 2005 tempo przyrostu powierzchni gruntów komunalnych znacznie się zmniejszyło i wynosiło zaledwie 0,1-0,3% rocznie. W 2008 r. powierzchnia gruntów komunalnych wynosiła 10 747 ha. Tendencja ta dotyczy również zasobu gruntów gminnych. W latach 2004-2005 powierzchnia tych gruntów wzrastała o 4-6% rocznie (z 1898 ha w 2003 do 2019 ha w 2005 r.), a od 2006 r. zaledwie o 0,3%-0,7%. Zasób gruntów komunalnych w latach 2006-2008 zwiększył się zaledwie o 20 ha i wynosił w ostatnim roku 2121 ha.

W całym analizowanym okresie 2001-2008 w Poznaniu powierzchnia:

- gruntów komunalnych ogółem zwiększyła o 935 ha, tj. o 9,5%,
- zasobu gruntów komunalnych zmniejszyła się o 356 ha, tj. o 4,3%.



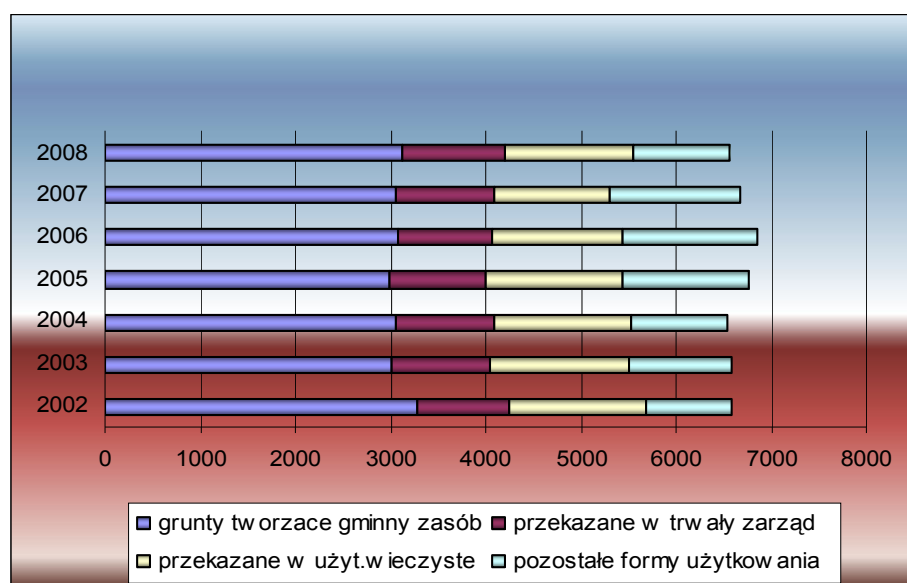
Ryc. 6. Zmiany w użytkowaniu gruntów komunalnych w Poznaniu w latach 2002-2008 (w ha)

Źródło: obliczenia własne

W Krakowie w przeciągu ostatnich 8 lat zanotowano nieznaczne tempo wzrostu ogólnej powierzchni gruntów komunalnych, zaledwie o 0,7-3,4% (2002-2005). Od 2007 r. ogólna powierzchnia gruntów komunalnych zmniejszyła się o 281 ha (z 6848 ha w 2006 r. do 6567 ha w 2008 r.). Również powierzchnia zasobów gruntów komunalnych niewiele wzrosła, o 1,4-2,7% w roku 2004, 2006 i 2008.

W całym analizowanym okresie 2001-2008 w Krakowie powierzchnia:

- gruntów komunalnych ogółem zwiększyła zaledwie o 29 ha, tj. o 0,4%,
- zasobu gruntów komunalnych zmniejszyła się o 346 ha, tj. o 10,0%.



Ryc. 7. Zmiany w użytkowaniu gruntów komunalnych w Krakowie w latach 2002-2008 (w ha)

Źródło: obliczenia własne

Od 2005 r. maleje liczba i powierzchnia nieruchomości oddawanych w wieczyste użytkowanie we wszystkich analizowanych gminach. Jest to wynikiem przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości⁸. W latach 2001-2008 rośnie systematycznie powierzchnia gruntów dzierżawionych, oddanych w najem lub inne formy użytkowania. Tendencje te są wynikiem polityki gmin wobec inwestorów, polegającej na sprzedaży nieruchomości głównie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną oraz zwiększanie wpływów z gospodarowania nieruchomościami.

Na zmianę powierzchni zasobu gruntów komunalnych stanowiących własność gmin wpłynęły:

- przyrost powierzchni gruntów na skutek:
 - komunalizacji mienia z mocy prawa,
 - komunalizacji na wniosek,
 - kupna, przeniesienia własności (akty notarialne);
- spadek powierzchni gruntów spowodowany:
 - przekształceniem prawa wieczystego użytkowania w prawo własności,
 - sprzedażą, przeniesieniem prawa własności (akty notarialne).

Znaczną pozycję w dochodach budżetowych miasta stanowią wpływy z majątku, na które składają się między innymi opłaty za wieczyste użytkowanie, dochody ze sprzedaży, dzierżaw, najmu, a także przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności. Znaczny spadek liczby i powierzchni nieruchomości gruntowych w Szczecinie i Krakowie nie spowodował jednak spadku dochodów gmin z tego tytułu. Jak z tego wynika, poprawa koniunktury na rynku nieruchomości w latach 2005-2007 zaobserwowana została również w transakcjach dotyczących gruntów komunalnych.

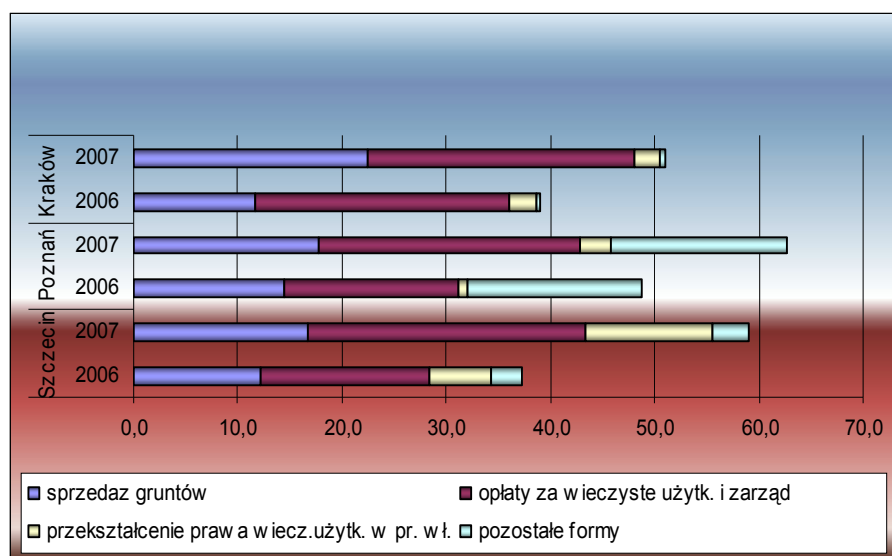
W Szczecinie wpływy z gospodarowania nieruchomościami w 2007 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 58,2% i wynosiły 59,0 mln zł, przy czym ponad dwukrotnie wzrosły dochody z tytułu przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności. Stanowiły one ponad 20% wszystkich dochodów gminy w 2007 r. Gmina sprzedała na rzecz użytkownika wieczystego w 2006 r. 225 działek o powierzchni 122,9 ha, a w 2007 r. 133 działki o pow. 71,8 ha. Dochody ze sprzedaży działek na rzecz osób fizycznych i prawnych wzrosły w 2007 r. o 36,9% i stanowiły ponad 28% dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami gruntowymi. Łącznie w 2006 r. sprzedano 60 działek o powierzchni 9 ha, w 2007 r. 73 działki o powierzchni 23,1 ha, głównie pod budownictwo jednorodzinne.

W Poznaniu wpływy z gospodarowania nieruchomościami w 2007 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły prawie o 30% i wynosiły 62,7 mln zł, przy czym dochody z tytułu przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności wzrosły prawie trzykrotnie. Stanowiły one ponad 5% wszystkich dochodów gminy w 2007 r. Największą pozycję w dochodach gminy stanowiły wpływy z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie i trwałe zarząd. Stanowiły one w 2007 r. ponad 40% wszystkich wpływów z nieruchomości gruntowych. Wartość sprzedaży gruntów wzrosła o 22% i stanowiła w 2007 r. prawie 30%

⁸ Zgodnie z Ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. nr 175, poz. 1459 z późn. zmianami).

wpływów. Gmina sprzedała w trybie przetargowym i bezprzetargowym w 2006 r. 15 działek o pow. 2,2 ha, a w 2007 r. 15 działek o powierzchni 4,6 ha.

W Krakowie wpływy z gospodarowania nieruchomościami w 2007 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 30,9% i wynosiły 51,1 mln zł, przy czym dochody z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie i zarząd wzrosły o 4,1%. Stanowiły one prawie 50% wszystkich wpływów z nieruchomości gruntowych gminy w 2007 r. Wartość sprzedaży nieruchomości gruntowych wzrosła prawie dwukrotnie. Stanowiła ona w 2007 r. 44% dochodów. Gmina sprzedała w trybie przetargowym i bezprzetargowym w 2006 r. działki o powierzchni 3,9 ha, a w 2007 r. działki o powierzchni 101,7 ha. Łącznie w 2007 r. w Gminie Kraków uregulowano stan prawny 479 nieruchomości o łącznej powierzchni 145,2 ha.



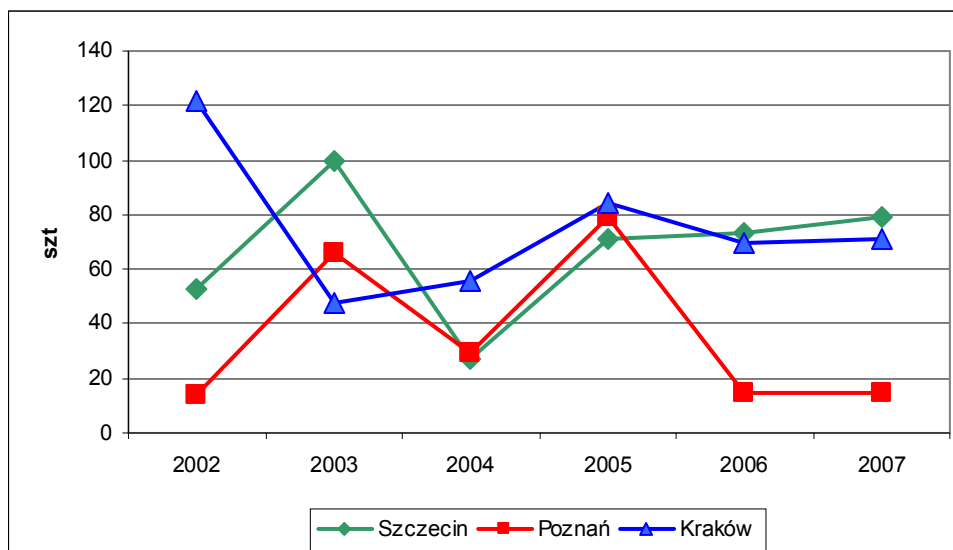
Ryc. 8. Wpływy z gospodarowania nieruchomościami w latach 2006-2007

Źródło: Raporty o stanie miast Szczecina, Poznania, Krakowa

Jednym z elementów kształtowania ładu przestrzennego jest przygotowanie do zbycia terenów stanowiących własność gminy miejskiej. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania tych obszarów każdorazowo należy opracować decyzję o warunkach zabudowy. Tereny zbędne do realizacji zadań własnych gminy, które mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości, po opracowaniu decyzji o warunkach zabudowy oferowane są do zbycia w drodze przetargu.

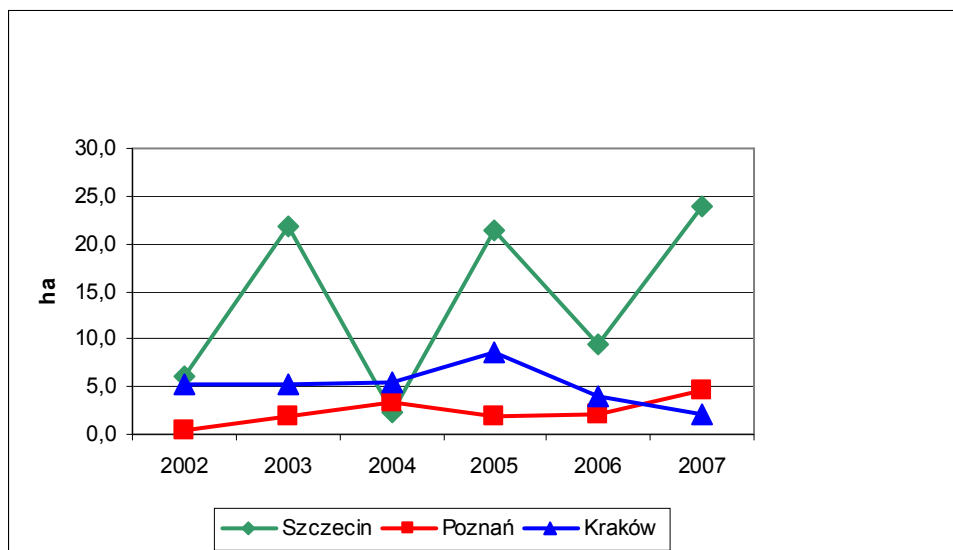
W latach 2004-2007 nastąpił znaczny wzrost liczby i powierzchni sprzedanych nieruchomości gminnych w stosunku do lat poprzednich przede wszystkim w Szczecinie. Jest to wynikiem ożywienia na rynku mieszkaniowym, zwłaszcza w budownictwie indywidualnym, zapoczątkowanego w 2005 r. Dla porównania: w latach 2002-2005 sprzedano 180 działek o powierzchni 30,1 ha, a w latach 2005-2007 223 działki o powierzchni 54,8 ha⁹. Proces ten został zapoczątkowany na rynku nieruchomości w Szczecinie w 2005 r., kiedy to liczba sprzedanych prywatnym inwestorom działek wzrosła ponad dwukrotnie. Zainteresowanie nieruchomościami pod zabudowę wielorodzinną od

⁹ Bez przeniesienia własności z tytułu przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności.



Ryc. 9. Sprzedaż gruntów gminnych pod inwestycje w latach 2002-2007

Źródło: Raporty o stanie miast Szczecina, Poznania Krakowa



Ryc. 10. Sprzedaż gruntów gminnych pod inwestycje w latach 2002-2007 (w ha)

Źródło: Raporty o stanie miast Szczecina, Poznania, Krakowa

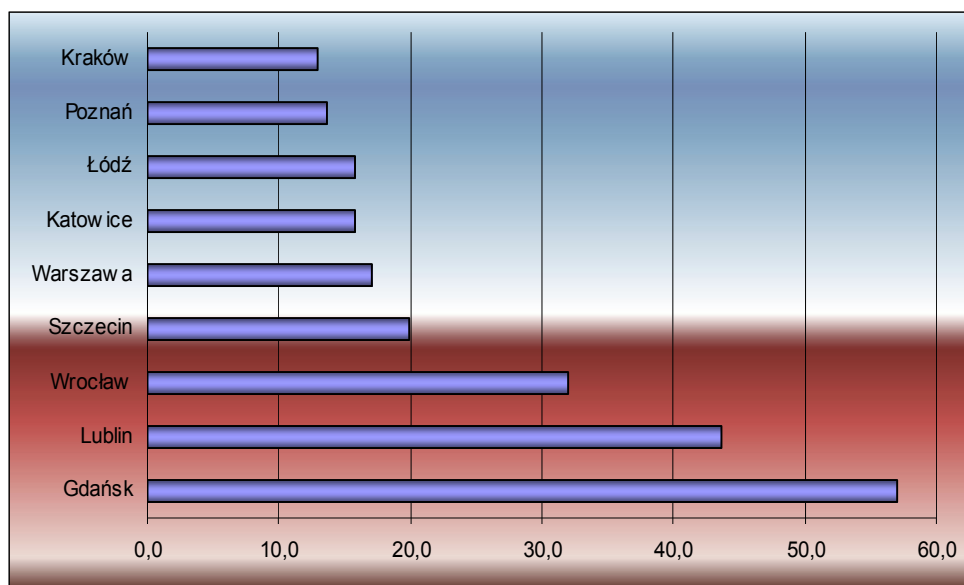
lat utrzymuje się na podobnym poziomie. Zmieniły się jedynie preferencje przyszłych lokatorów i jakość warunków zamieszkania. Liczba sprzedanych działek w Szczecinie w latach 2006-2007 jest wprawdzie podobna, a w Poznaniu znacznie mniejsza (w 2005 r. znacznie wzrosła w stosunku do roku poprzedniego, ale w kolejnych latach zmalała z 79 do 15), jednak znacznie wzrosła ich średnia powierzchnia. Z jednej strony z uwagi na większy rozmach deweloperów, którzy nie bali się inwestować w większe osiedla mieszkaniowe, z drugiej zaś strony ze względu na przeznaczenie większych terenów pod infrastrukturę towarzyszącą (zieleńce, parki, place zabaw itp.). Inaczej przedstawia się sytuacja w Krakowie, gdzie liczba sprzedanych działek zmniejszyła się z 84 w 2005 r. do 70 w roku następnym. Również od roku 2006 dwukrotnie spadała średnia powierzchnia działki.

Obecnie głównym problemem utrudniającym realizację polityki przestrzennej gmin jest brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru, co często prowadzi do przypadkowej zabudowy i stwarza zagrożenie dla procesu kształtowania ładu przestrzennego oraz porządku urbanistycznego. 13% powierzchni Krakowa i Poznania, niemal 20% Szczecina jest pokryte planami zagospodarowania przestrzennego według danych na koniec 2007 r. Dużo lepiej wypadają Lublin, Gdańsk i Wrocław, które mają plany odpowiednio dla 44, 57 i 32% powierzchni.

W Szczecinie, o powierzchni 30 083 ha, obowiązuje 181 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obejmują one 5989,7 ha, co stanowi 19,9% powierzchni miasta. Obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Szczecina określa konieczność pokrycia planami całego miasta, bez wyznaczania konkretnych obszarów ani kolejności ich realizacji. Harmonogram opracowywania tych dokumentów określa prezydent miasta w zależności od potrzeb inwestycyjnych czy wniosków ludności. W 2007 r. w Szczecinie przygotowano 108 nowych planów.

Poznań zajmuje powierzchnię 26 131 ha i ma pokryte uchwalonymi planami 3574,47 ha, co stanowi 13,7%. Licząc jednak także te dokumenty, które już trafiły do rady miasta, pokrycie planami wynosi już 36,9%. Można jednak przyjąć, że plany są zbędne dla terenów prawie w całości zabudowanych, bo takie działki wymagają wyłącznie działań porządkowych, a rozwiązania przestrzenne można rozstrzygnąć na podstawie innych przepisów.

Kraków, miasto o powierzchni 32 502 ha, ma pokryte 44 planami zagospodarowania 4269 ha, czyli 13,0% ogólnej powierzchni.



Ryc. 11. Stopień pokrycia powierzchni gmin planami zagospodarowania przestrzennego (%)

Źródło: www.rp.pl[artykuł]

Według danych uzyskanych z Urzędu Miejskiego w Szczecinie wynika, iż większość powierzchni gruntowych na obszarze przeznaczonym pod budownictwo została już w znacznym stopniu wykorzystana. Obecnie szacuje się, iż grunty, które jeszcze nie zostały

zabudowane, stanowią około 35% zasobów gruntowych, tj. ok. 2500 ha. Stanowią one 8,3% powierzchni miasta. Zaznaczyć trzeba, że większość tych gruntów jest już w posiadaniu inwestorów bądź osób, które czekają na dalszy wzrost ich ceny.

Tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową w Gminie Miejskiej Poznań obejmują około 1242,7 ha, tj. ok. 4,8% powierzchni miasta. Tereny niezagospodarowane to 1197 ha (4,5% powierzchni). Grunty niezagospodarowane będące własnością i współwłasnością gminy zajmują zaledwie 386 ha. Są one bardzo rozproszone, głównie na terenach intensywnie zabudowanych. Bilans ten nie obejmuje mniejszych terenów, na których możliwa jest realizacja zabudowy plombowej. Tereny niezagospodarowane lub zagospodarowane tymczasowo są na ogół tylko pozornie wolne. Główne problemy to trudne do likwidacji stany istniejące (ogrody, garaże), nieuregulowane stany własności, protesty społeczne czy wysokie koszty inwestowania, wynikające m.in. z kosztów przebudowy infrastruktury i komunikacji.

Powierzchnia gruntów, względem których Gmina Miejska Kraków może podejmować czynności związane z ich zbyciem, wynosi ok. 1300 ha, co stanowi zaledwie 4% powierzchni Krakowa w granicach administracyjnych. Przeprowadzona analiza struktury zagospodarowania powierzchni w Gminie Kraków wskazuje, iż istniejąca na gruncie zabudowa, a także zainwestowanie infrastrukturą komunikacyjną oraz rekreacyjno-wypoczynkową w istotny sposób ogranicza obrót nieruchomościami z gminnego zasobu.

Od 1990 r. prowadzone są procesy regulacyjne w zakresie przekształcenia mienia skarbu państwa, dzięki którym gminy, powiaty i województwa są wyposażane w majątek, którym mogą gospodarować. W początkowych latach komunalizacji powierzchnia działek przejmowanych w ciągu jednego roku np. w Gminie Kraków wynosiła około 1000 ha, następnie około 700 ha, później 300 i 150 ha, 100 ha, aż do około 85 ha. Zmniejszenie powierzchni działek przejmowanych w kolejnych latach spowodowane jest faktem, iż większość nieruchomości o uregulowanym stanie prawnym została już przejęta. Pozostały do skomunalizowania w większości nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz niewielkich powierzchniach.

Pewnym ułatwieniem w powiększaniu zasobu gruntów komunalnych może być nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰, która weszła w życie 1 stycznia 2009 r. Przewiduje ona uproszczone procedury odrolnienia i zmianę przeznaczenia niektórych obszarów rolnych. Do tej pory o odrolnieniu działki decydował marszałek województwa lub minister rolnictwa za pośrednictwem marszałka województwa w odniesieniu do gruntów klas I-III o zwartej powierzchni przekraczającej 0,5 ha. Wykorzystanie ich na cele budowlane może jednak nastąpić dopiero po wydaniu przez starostę warunków zabudowy. Wejście w życie nowelizacji oznacza, że wszystkie grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast zostaną odrolnione z mocy prawa. Nie będzie przy tym miała znaczenia ich klasa. Podobnie z mocy prawa zostaną odrolnione grunty położone poza granicami miast. W tym jednak przypadku nie wszystkie obszary będzie można przekształcić bez wniosku. Uproszczona procedura będzie obejmowała wyłącznie użytki rolne klasy IV-VI. Każdy, kto będzie chciał wykorzystać działkę rolną na cele budowlane,

¹⁰ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 237, poz. 1657).

będzie mógł to zrobić bez żadnych formalności. Automatyczne odrolnienie nie oznacza jednak, że wszystkie obszary gminne będzie można automatycznie wykorzystać na cele budowlane, a gminy będą miały obowiązek zapewnienia dla takich działek infrastruktury drogowej, kanalizacyjnej, wodociągowej, energetycznej itp. Nadal bowiem do budowy domu konieczne będą zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który taką zabudowę będzie przewidywał, a w przypadku braku planu – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych danych na obszarze analizowanych miast metropolitalnych można zaobserwować następujące ogólne tendencje.

W zakresie **struktury funkcjonalno-przestrzennej**:

- zmniejszanie niezabudowanych terenów użytków rolnych; rozwój miasta i jego zabudowy, głównie mieszkaniowej, ogranicza działalność rolniczą, co prowadzi do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych w rejonach rozwojowych na cele nierolnicze;
- wzrost powierzchni osiedli, zieleni, parków i powierzchni zabudowanych; rozwijają się głównie dwa trendy: budownictwo jednorodzinne na nowych obszarach i budownictwo wielorodzinne na wolnych przestrzeniach na terenie istniejących struktur urbanistycznych;
- wzrost powierzchni komunikacyjnej i transportowej (drogi, koleje, szybki tramwaj), spowodowany powstaniem nowych ulic na nowych osiedlach oraz budową nowych ulic, modernizacjami (poszerzaniem) obecnych ulic i skrzyżowań; na wzrost powierzchni komunikacyjnej miał również wpływ wzrost liczby parkingów, zwłaszcza w osiedlach z wielkiej płyty, a także rozwój branży transportowej i logistycznej.

Powierzchnia terenów zainwestowania miejskiego i komunikacji miejskiej w 2007 r. stanowiła:

w Szczecinie	– 9 062 ha, tj. 30% powierzchni miasta,
w Poznaniu	– 12 953 ha, tj. 49% powierzchni miasta,
w Krakowie	– 13 904 ha, tj. 42% powierzchni miasta.

W zakresie stanu i kierunków **zmian w komunalnych nieruchomościach gruntowych**:

- do roku 2005 następował sukcesywny wzrost powierzchni gruntów komunalnych oraz ich zasobu na skutek procesu komunalizacji mienia, wywłaszczeń na rzecz gmin oraz transakcji kupna; od roku 2006 wyraźnie zaznacza się tendencja wyzbywania się gruntów gminnych i pomniejszanie ich zasobu (Szczecin) lub niewielkie tempo wzrostu w stosunku do lat 2001-2005 (Poznań, Kraków); największy udział gruntów komunalnych w ogólnej powierzchni gminy ma Szczecin (46,8%) i Poznań (41,%); w Krakowie udział ten jest ponad dwukrotnie niższy i wynosi 19,8%; znacznie mniejszą powierzchnię zajmują zasoby gruntów komunalnych, którymi dysponuje gmina; najniższy wskaźnik zanotowano w 2008 r. dla Poznania (8,1%) i Krakowa (9,6%), jedynie w Szczecinie było to 23,4% powierzchni miasta;
- założoną strategią rozwoju gminy jest tworzenie gminnego zasobu gruntów przeznaczonych na sprzedaż (grunty rolne, grunty budowlane) oraz realizację zadań

własnych; zasób gruntów gminnych to od 19,7% ogólnej powierzchni gruntów będących własnością gminy w Poznaniu do 49% w Krakowie i Szczecinie; udział pozostałych form dysponowania gruntami komunalnymi, jak najem, dzierżawa, użyczenie, wynosi od 13,8% w Krakowie do 58,4% w Poznaniu; najrzadziej stosowaną formą gospodarowania gruntami jest użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd;

- od 2005 r. maleje liczba i powierzchnia nieruchomości gruntowych oddawanych w wieczyste użytkowanie we wszystkich analizowanych gminach; jest to wynikiem przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości¹¹; w latach 2001-2008 rośnie systematycznie powierzchnia gruntów dzierżawionych, oddanych w najem lub inne formy użytkowania; tendencje te są wynikiem polityki gmin wobec inwestorów, polegającej na sprzedaży nieruchomości głównie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną oraz zwiększanie wpływów z gospodarowania nieruchomościami;
- spadek liczby i powierzchni nieruchomości gruntowych nie spowodował jednak spadku dochodów gmin z tego tytułu, jak z tego wynika, wzrost koniunktury na rynku nieruchomości w latach 2005-2007 zaobserwowany został również w przypadku transakcji dotyczących gruntów komunalnych; w Szczecinie wpływy z gospodarowania nieruchomościami gruntowymi w 2007 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 58,2%, w Poznaniu i Krakowie o około 30%;
- znaczną pozycję w dochodach gmin miała sprzedaż działek na rzecz osób fizycznych i prawnych. Dawała ona w 2007 r. 20% wpływów z gospodarowania nieruchomościami gruntowymi w Szczecinie, 30% w Poznaniu i 44% w Krakowie. Wartość sprzedaży w tych gminach wzrosła w stosunku do roku 2006 r. odpowiednio o 37%, 22% i 94%.

Głównymi problemami utrudniającymi realizację polityki przestrzennej gmin są:

- brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru; 13% Krakowa i Poznania, niemal 20% Szczecina jest pokrytych planami zagospodarowania przestrzennego według danych na koniec 2007 r.; dużo lepiej wypadają Lublin, Gdańsk i Wrocław, które mają plany odpowiednio dla 44, 57 i 32% powierzchni;
- większość zasobów powierzchni gruntowych na obszarze przeznaczonym pod budownictwo zostało już w znacznym stopniu wykorzystanych; obecnie szacuje się, iż grunty, które jeszcze nie zostały zabudowane i względem których gmina może podejmować czynności związane z ich zbyciem, stanowią około 35% zasobów gruntowych Szczecina, ok. 70% zasobów Poznania i ok. 40% Krakowa;
- istniejąca na gruncie zabudowa, a także zainwestowanie infrastrukturą komunikacyjną oraz rekreacyjno-wypoczynkową w istotny sposób ogranicza obrót nieruchomościami z zasobu gminnego;
- trudne do likwidacji stany istniejące (ogrody, garaże), nieuregulowane stany własności, protesty społeczne czy wysokie koszty inwestowania, wynikające m.in. z kosztów przebudowy infrastruktury i komunikacji.

¹¹ Zgodnie z Ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. nr 175, poz. 1459 z późn. zmianami).

LAND PROPERTIES IN METROPOLITAN CITIES

Abstract. The paper discusses land property management within the areas of three metropolitan cities of Poland (Kraków, Poznań, Szczecin) in 2001-2008, utilization of urban space and changes in functional and spatial structure of land use. The goal of the paper was to discuss the condition and directions of changes in municipal land properties, the structure of their distribution, and management of municipal land stock in order to secure it for public investment projects and for social, transport and technical infrastructure projects, as well as possibilities of preparing land for metropolitan projects, and land offers for those investors, whom the municipality wants to attract. Also main problems, which impede the implementation of spatial policies in communes were shown.

Key words: land properties, municipal assets, municipal land stock, area development plans, spatial policy of communes, revenues gained by communes from land property management.

Mgr Małgorzata Stefańczyk
Instytut Rozwoju Miast, Kraków