

Anna HARAŃCZYK*

PRZEMIANY W UŻYTKOWANIU GRUNTÓW W MIASTACH WOJEWÓDZKICH W LATACH 2010 I 2014

TRANSFORMATION OF USING GROUND IN VOIVODSHIP CITIES IN YEARS 2010 AND 2014

ABSTRACT: The paper presents the transformation of functional and spatial structure of 18 voivodship cities in Poland. The study is based on the data on the land records for the years 2010 and 2014, collected in the city survey departments of the selected cities. The paper consists of two parts. The first part presents the structure and dynamics of the land according to the forms of land use that have been divided into agricultural land, forests, green areas and built-up and urbanized land. The detailed analysis of urban areas of 18 cities is provided for the main groups of residential areas, industrial areas, other built-up areas, urban areas, recreational areas, communication areas. The second part of the article presents a comparative analysis of the structure of land in the cities based on the forms of the ownership. It also contains the sources of the budget revenue from all forms of the land management within the case cities. In summary, the paper presents the conclusions of the conducted study.

KEY WORDS: city, functional and spatial structure, urban areas development, structure of land use in cities, land property incomes

Wprowadzenie

Nowe warunki gospodarowania i nowe zasady zarządzania miastem po 1989 r. prowadzą do istotnych przemian w strukturze użytkowania i sposobie zagospodarowania terenów miejskich. Czynnikiem, który zaczął ponownie oddziaływać na użytkowanie terenu w miastach, jest oparcie na mechanizmie rynkowym i zróżnicowanie wartości terenów będące rezultatem renty gruntowej. Wśród nowych zjawisk należy także wymienić: przemiany struktury własnościowej, inwestycyjną działalność prywatnych podmiotów gospodarczych, czyli wzrost „aktorów” rywalizujących o przestrzeń miasta i konkretne lokalizacje, a także zmiany w modelu funkcjonowania miast czy przesu-

* Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Gospodarki Regionalnej, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: anna.haranczyk@uek.krakow.pl

nięcie kontroli nad przestrzenią z centrum na władze lokalne, reprezentowane przez samorządy terytorialne. Ważnymi problemami współczesnego rozwoju miast są: zawłaszczanie terenów miejskich, komercjalizacja, procesy rozlewania się miast, ich kurczenia się i starzenia oraz sytuacja planistyczna.

Celem niniejszego opracowania jest określenie zmian w użytkowaniu gruntów w osiemnastu miastach wojewódzkich w latach 2010–2014¹. Przedstawiono strukturę i dynamikę gruntów wg form użytkowania w podziale na: użytki rolne, grunty leśne, zadrzewione i zakrzewione, grunty zabudowane i zurbanizowane oraz pozostałe grunty. Szczegółowo przeanalizowano tereny zabudowane i zurbanizowane w miastach wojewódzkich w podziale na takie podstawowe grupy jak: tereny mieszkaniowe, tereny przemysłowe, inne tereny zabudowane, zurbanizowane tereny niezabudowane, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, tereny komunikacyjne. Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą struktury gruntów w badanych miastach wg form własności. Właściciele nieruchomości i władający podzieleni zostali na 7 podmiotów ewidencyjnych: Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego ogółem, osoby fizyczne, spółdzielnie, Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz spółki prawa handlowego.

Opracowanie powstało na podstawie zbiorczych zestawień gruntów i budynków objętych ewidencją, które otrzymano z wydziałów geodezji badanych miast. Dane zostały przedstawione w postaci tabel i wykresów ilustrujących omawianą tematykę. Analiza została podzielona – jak wspomniano – na dwa bloki tematyczne: zmiany struktury i dynamiki sposobu użytkowania gruntów w latach 2010 i 2014 oraz zmiany struktury własności gruntów w miastach wojewódzkich. Miasta te – ze względu na rolę w systemie osadniczym kraju oraz znaczenie społeczno-gospodarcze w jego procesach rozwojowych – uzyskały status stolic obszarów funkcjonalnych. Stanowią one siłę sprawczą rozwoju gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy, jak również miejsce koncentracji usług wyższego rzędu².

Grunty według form użytkowania

Problematykę użytkowania gruntów można rozpatrywać z różnych punktów widzenia. Badania struktury funkcjonalno-przestrzennej miast polegają na analizie użytkowania gruntów przez różne funkcje, co dokumentują informacje statystyczne

¹ Na 18 miast wojewódzkich składają się stolice województw (14), a w przypadku województwa lubuskiego oraz kujawsko-pomorskiego miasta (po 2) – siedziby władz samorządowych oraz rządowych.

² Szczegółowe badania użytkowania ziemi w miastach w Polsce zapoczątkował K. Bromek, profesor UJ, rozpoczynając je od Krakowa i jego strefy podmiejskiej. Badacz jest autorem map użytkowania ziemi regionu krakowskiego, a także map i plansz w atlasach Krakowa i byłego województwa krakowskiego. Współcześnie problematyką użytkowania gruntów zajmuje się wielu autorów: geografów, ekonomistów, urbanistów, zob. m.in. Luchter 2010; Matyka 2012; Wierzholski 2011.

dotyczące form użytkowania ziemi oraz sporządzone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast. Wyniki analizy struktury funkcjonalno-przestrzennej miast okazują się niezwykle przydatne w kontekście oceny aktualnego stanu zagospodarowania, dostarczają wiedzy na temat przestrzennego rozwoju miasta, a także intensywności działalności człowieka na badanym terenie.

Obecnie obowiązujący podział gruntów został wprowadzony zapisami Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków na 32 kategorie użytków oraz w podziale na 15 grup i 43 podgrupy rejestrowe³.

W celu większej przejrzystości opracowania oraz ze względu na ograniczoną objętość artykułu analizę gruntów według sposobu użytkowania gruntów przedstawiono według czterech następujących kategorii:

- 1) użytki rolne,
- 2) grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione,
- 3) grunty zabudowane i zurbanizowane (w podziale na podstawowe tereny, np. tereny mieszkaniowe, tereny przemysłowe, inne tereny zabudowane, zurbanizowane tereny niezabudowane, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, tereny komunikacyjne),
- 4) pozostałe grunty⁴.

Stosunek i proporcje tych kategorii użytkowania terenów w całym systemie przestrzennym miasta są różne w zależności od wielu czynników, m.in. roli, jaką odgrywa przeznaczenie danego terenu, jego wielkości i stopnia rozwoju gospodarki danego miasta.

Strukturę gruntów według form użytkowania w badanych miastach przedstawiono w tabeli 1 i na rysunku 1.

Na podstawie przeprowadzonych badań zaznaczają się wyraźnie zmiany w sposobie zagospodarowania przestrzeni miejskiej. W analizowanym okresie zaobserwowano trwałą tendencję do zmniejszania powierzchni użytków rolnych na rzecz innych form wykorzystania przestrzeni. Proces ten jest powodowany przez szereg czynników społecznych i ekonomicznych, których siła oddziaływania w obliczu słabnącego znaczenia gospodarczego rolnictwa skutkuje obniżeniem potencjału produkcyjnego tego sektora.

³ Por. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, DzU Nr 38, poz. 454, oraz Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków, DzU z 2013 r., Nr 0, poz. 15151.

⁴ Do grupy tej zaliczono: a) grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi, grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi; b) użytki ekologiczne, a więc prawnie chronione pozostałości ekosystemów takie jak: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne „oczka wodne”, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzeczka, wschodnie skalne, skarpy, kamieńce itp.; c) nieużytki obejmujące grunty niezakwalifikowane do użytków ekologicznych (bagna, piaski naturalne utwory fizjograficzne takie jak: urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska, nieprzeznaczone do rekultywacji wyrobiska po wydobywaniu kopaliny); d) tereny różne – wszystkie pozostałe grunty, których nie można zaliczyć do innych użytków, oraz niezagospodarowane grunty zrekultywowane oraz wały ochronne nieprzystosowane do ruchu kołowego.

Tabela 1

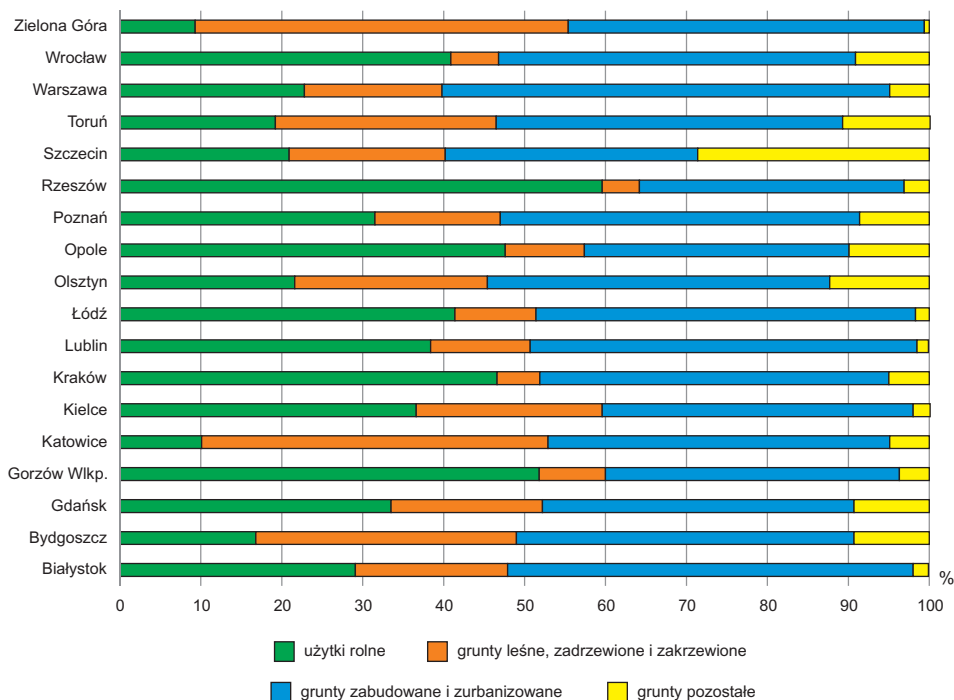
Struktura gruntów wg form użytkowania w miastach wojewódzkich w latach 2010 i 2014 [w %]

Miasta	Rok	Użytki rolne	Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione	Grunty zabudowane i zurbanizowane ogółem	Grunty zabudowane i zurbanizowane, w tym:						Pozostałe
					tereny mieszkaniowe	tereny przemysłowe	inne tereny zabudowane	zurbanizowane tereny niezabudowane	tereny rekreacyjno-wypoczynkowe	tereny komunikacyjne	
Białystok	2010	30,5	19,1	48,5	20,5	4,6	6,4	1,7	1,9	13,4	1,9
	2014	29,1	18,8	50,1	20,5	4,5	7,4	1,5	1,9	14,3	1,9
Bydgoszcz	2010	17,3	32,5	40,5	10,7	6,3	6,3	3,0	3,4	10,8	9,6
	2014	16,8	32,2	41,7	10,8	6,4	6,7	3,3	3,5	11,0	9,3
Gdańsk	2010	35,9	18,7	37,0	9,2	5,0	5,5	4,3	2,0	10,9	8,5
	2014	33,5	18,7	38,5	10,0	5,3	6,1	3,2	1,8	12,0	9,3
Gorzów Wlkp.	2010	53,3	8,3	34,7	7,3	5,0	6,0	2,4	3,6	10,4	3,8
	2014	51,8	8,2	36,3	7,7	5,1	6,1	2,7	3,9	10,8	3,7
Katowice	2010	11,0	42	41,7	11,9	8,4	5,5	1,1	3,1	11,7	5,3
	2014	10,1	42,8	42,2	11,7	7,9	6,8	1,2	3,1	11,5	4,9
Kielce	2010	37,8	22,6	37,4	12,1	5,8	6,6	1,8	2,2	8,9	2,3
	2014	36,6	23,0	38,4	12,7	5,8	7,0	1,6	2,0	9,2	2,1
Kraków	2010	49,1	4,8	40,9	11,8	7,9	6,4	1,9	2,7	10,2	5,2
	2014	46,6	5,3	43,1	13,1	7,8	6,9	1,8	2,7	10,9	5,0
Lublin	2010	38,4	11,7	44,2	12,1	4,1	8,0	4,0	3,8	12,2	5,7
	2014	38,4	12,3	47,8	13,5	4,2	9,1	3,7	3,8	13,5	1,4
Łódź	2010	42,1	10,0	46,2	14,2	4,5	7,0	3,6	4,0	13,0	1,7
	2014	41,4	10,0	46,9	14,5	4,2	8,1	3,4	3,7	13,0	1,7

Tabela 1 cd.

Miasta	Rok	Użytki rolne	Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione	Grunty zabudowane i zurbanizowane ogółem	Grunty zabudowane i zurbanizowane, w tym:						Pozostałe
					tereny mieszkaniowe	tereny przemysłowe	inne tereny zabudowane	zurbanizowane tereny niezabudowane	tereny rekreacyjno-wypoczynkowe	tereny komunikacyjne	
Olsztyn	2010	23,0	23,5	41,2	10,3	4,1	9,5	3,2	2,3	11,8	12,3
	2014	21,6	23,8	42,3	10,8	4,1	9,2	3,1	2,8	12,4	12,3
Opole	2010	48,2	9,8	31,6	8,9	5,1	5,5	0,9	1,7	9,5	10,5
	2014	47,6	9,8	32,7	9,2	5,3	5,8	0,8	1,8	9,7	9,9
Poznań	2010	33,2	14,9	43,3	12,4	4,6	6,5	2,5	4,3	13,0	8,7
	2014	31,5	15,5	44,4	12,7	4,2	8,0	2,5	3,6	13,5	8,6
Rzeszów	2010	63,2	3,9	29,9	10,3	2,8	5,2	2,9	1,5	7,2	3,0
	2014	59,6	4,6	32,7	12,4	2,7	5,7	2,7	1,6	7,6	3,1
Szczecin	2010	22,0	19,1	29,8	6,3	5,0	4,2	3,7	2,2	8,3	29,1
	2014	20,9	19,3	31,2	6,6	4,9	4,6	4,2	2,3	8,6	28,6
Toruń	2010	20,2	27,4	38,9	10,6	4,3	6,4	4,7	2,2	10,7	13,5
	2014	19,2	27,3	42,8	10,3	4,3	7,6	4,9	2,1	13,5	10,8
Warszawa	2010	24,7	16,8	53,6	17,4	5,2	10,7	2,0	3,1	15,1	4,9
	2014	22,8	17,0	55,3	18,3	4,9	11,3	2,1	3,0	15,7	4,9
Wrocław	2010	42,9	5,9	41,9	10,9	4,6	6,7	2,4	5,7	11,6	9,3
	2014	40,9	5,9	44,1	11,5	4,5	7,0	2,5	5,8	12,8	9,1
Zielona Góra	2010	9,7	46,3	43,3	10,9	3,8	9,1	6,2	2,8	10,5	0,6
	2014	9,3	46,1	44,0	11,8	3,6	9,3	5,9	2,6	10,8	0,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w wydziałach geodezji urzędów miejskich.



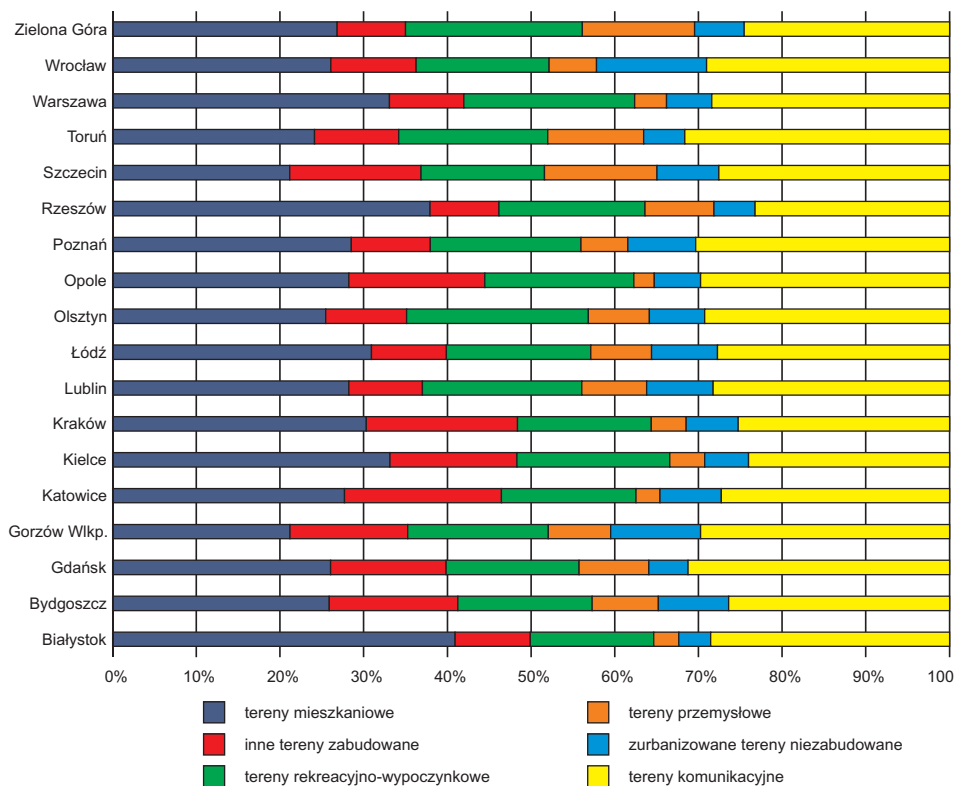
Rys. 1. Struktura gruntów wg form użytkowania w miastach wojewódzkich w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo tych zmian udział terenów rolniczych w miastach jest wysoki i wynosi np. w Gorzowie Wielkopolskim ponad 51% pow. miasta, a w Krakowie, Łodzi, Opolu i Wrocławiu ponad 40% pow. miasta. Największy udział terenów rolniczych występuje w Rzeszowie (59,6%) w związku z poszerzeniem granic miasta o gminy wiejskie⁵.

Największe zmiany dotyczyły Krakowa, Gdańska i Wrocławia, gdzie udziały użytków rolnych w powierzchni miasta zmalały odpowiednio o 2,5, 2,4 i 2,0 punkty procentowe. Spośród terenów zabudowanych i zurbanizowanych największym udziałem w badanych miastach wyróżniają się tereny mieszkaniowe, w dalszej kolejności tereny komunikacyjne, sfera usług i biznesu oraz inne tereny zabudowane. Znaczny odsetek w strukturze stanowią również tereny przemysłowe, wynoszące w Krakowie i Katowicach ponad 7%, jednak udział tych terenów rokrocznie spada (por. tabela 1 i rysunek 2).

⁵ Do Rzeszowa przyłączone zostały fragmenty obszaru powiatu rzeszowskiego o łącznej powierzchni 1874 ha z gmin: Tyczyn i Głogów Małopolski. Na zmiany te nałożyły się prowadzone przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii prace nad modernizacją systemu Państwowego Rejestru Granic, dające w efekcie przyrost miasta Rzeszowa o 1881 ha, a tym samym zmniejszenie powiatu rzeszowskiego. Według danych GUS na 1 stycznia 2010 r. po dokonaniu przyłączeń obszarów podmiejskich Rzeszów liczył 177 521 mieszkańców (*Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym...* 2010).



Rys. 2. Struktura gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne.

Struktura użytkowania gruntów w badanych miastach nie jest losowa, ale jest wypadkową działania różnych podmiotów. Ma na nią wpływ wiele uwarunkowań, tj. liczba ludności miasta, jej status materialny, wiek, geneza, lokalizacja, wielkość oraz struktura gospodarcza, a także warunki przyrodnicze.

Oprócz badania udziału poszczególnych rodzajów gruntów w powierzchni miasta ważne znaczenie w zagospodarowaniu przestrzennym miasta ma również analiza dynamiki, a więc zmian, jakie nastąpiły w poszczególnych kategoriach gruntów w latach 2010–2014. Dynamika i kierunki tych zmian są jednak wyraźnie zorientowane na powiększanie się terenów zabudowanych i zurbanizowanych. W oparciu o przeprowadzoną analizę dynamiki zmian gruntów wg form użytkowania w badanych miastach można sformułować następujące wnioski:

1. *Użytki rolne.* We wszystkich miastach wojewódzkich nastąpił spadek udziału tej kategorii gruntów, przy czym największy wystąpił w m. st. Warszawie i w Gdańsku oraz w Olsztynie, odpowiednio: 7,6 i 6,6 oraz 6,2 punkty procentowe, a najmniejszy w Opolu, Łodzi i w Gorzowie Wielkopolskim odpowiednio o 1,1, 1,8 i 2,8 punkty

procentowe, w pozostałych miastach spadek wahał się w granicach 4–5 punktów procentowych. Do zmian doszło z powodu przekształcenia głównie gruntów rolnych w grunty zabudowane i zurbanizowane, przede wszystkim w obrębie kategorii gruntów mieszkaniowych.

2. *Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione.* Prawie we wszystkich miastach, i w całej Polsce, nastąpił wzrost udziału tego rodzaju gruntów, przy czym największy w Krakowie – 10,6 punktu procentowego; do zmiany doszło z powodu realizacji Krajowego Programu Zwiększania Lesistości w Polsce. W miastach takich jak: Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Opole, Toruń i Zielona Góra wystąpił nieznaczny spadek tej kategorii gruntów.

3. *Grunty zabudowane i zurbanizowane.* We wszystkich badanych miastach nastąpił wzrost udziału tych gruntów z powodu przekształcenia gruntów ornych w grunty mieszkaniowe, największy wzrost, bo o 9,9 punktu procentowego, nastąpił w Toruniu oraz we Wrocławiu – 8,2, oraz w Gdańsku – 8,1 punktu procentowego. Wzrost w tej kategorii gruntów nastąpił również w grupie innych terenów zabudowanych oraz w terenach zajętych pod drogi.

4. *Pozostałe grunty.* W Polsce nastąpił wzrost gruntów znajdujących się pod wodą (pod wodami powierzchniowymi płynącymi i wodami powierzchniowymi stojącymi) o 7545 ha, czyli o 1,18 punktu procentowego. Największy udział tych gruntów w powierzchni miasta w 2014 r. występował w Szczecinie – 23,7%, tj. 7156 ha. W Olsztynie stanowi to 850 ha, czyli 9,6% pow. miasta, w Toruniu 6,4% pow. miasta, a w Gdańsku 1293 ha, czyli 4,8%, i Bydgoszczy – 741 ha, czyli 4,2% pow. miasta (por. rysunek 2). W Białymstoku, Opolu i Poznaniu nastąpił wzrost tej kategorii gruntów z powodu wdrożenia nowego systemu gospodarki wodnej w kraju, który wiąże się z ochroną środowiska naturalnego. Natomiast w Kielcach, Krakowie i Zielonej Górze grunty pod wodami w latach 2010 i 2014 pozostają na niezmiennym poziomie, w pozostałych miastach odnotowano spadek tej kategorii gruntów.

Analizując według sposobu użytkowania kategorię gruntów zabudowanych i zurbanizowanych we wszystkich miastach wojewódzkich, można zauważyć zmiany w 2014 r. w stosunku do roku bazowego (por. tabela 2).

Udział gruntów mieszkaniowych wzrósł prawie we wszystkich miastach w związku z realizacją projektów dotyczących mieszkalnictwa wielorodzinnego i prywatnego, natomiast udział terenów przemysłowych zmalał w jedenastu miastach na skutek wdrażania projektów rewitalizacji terenów poprzemysłowych, pokolejowych i terenów wojskowych. W badanym okresie nastąpił wzrost udziału innych terenów zabudowanych we wszystkich miastach (z wyjątkiem Olsztyna), a więc gruntów zajętych pod budynki i urządzenia związane z administracją, służbą zdrowia, handlem, kulturą i sztuką, łącznością, kultem religijnym i innymi inwestycjami. Nastąpiły również zmiany w przypadku zurbanizowanych terenów niezabudowanych, obejmujących grunty przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, z wyłączeniem terenów na produkcję rolniczą i leśną. Udział terenów rekreacyjno-wypoczynkowych nieznacznie wzrósł jedynie w siedmiu miastach wojewódzkich,

Tabela 2

Dynamika gruntów według sposobu użytkowania w 2014 r. [w %; 2010 = 100%]

Miasta	Użytki rolne	Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione	Grunty zabudowane i zurbanizowane ogółem	Grunty zabudowane i zurbanizowane, w tym:					teren rekreacyjno-wypoczynkowe	teren komunikacyjny
				tereny mieszkaniowe	teren przemysłowy	inne tereny zabudowane	zurbanizowane tereny niezabudowane	teren rekreacyjno-wypoczynkowy		
Białystok	95,5	98,5	103,1	99,8	99,6	115,7	90,8	99,0	106,4	
Bydgoszcz	96,9	99,1	102,8	101,3	101,0	106,0	110,6	101,3	102,4	
Gdańsk	93,4	100,5	108,1	108,2	106,2	110,8	110,7	92,4	109,7	
Gorzów Wlkp.	97,2	99,3	104,8	105,2	100,9	101,7	112,7	109,2	104,7	
Katowice	90,6	102,0	101,5	98,4	94,3	124,0	111,1	98,1	99,0	
Kielce	96,9	101,6	102,7	105,3	100,3	105,8	89,6	92,1	103,7	
Kraków	94,9	110,6	105,5	110,7	99,7	107,5	94,2	98,8	106,2	
Lublin	95,9	101,2	103,7	107,1	96,9	109,3	87,9	95,8	106,7	
Łódź	98,2	100,5	101,5	101,8	93,5	116,6	94,5	94,3	100,2	
Olsztyn	93,8	101,3	102,7	104,5	100,8	96,7	96,1	120,0	105,2	
Opole	98,9	99,7	101,4	103,4	103,9	106,8	93,2	104,8	102,2	
Poznań	95,0	104,1	102,6	102,4	90,4	123,6	97,9	84,9	103,2	
Rzeszów	94,3	116,8	109,6	120,9	96,3	110,8	92,0	102,8	106,4	
Szczecin	94,8	101,0	104,8	105,6	97,1	108,3	115,9	103,6	102,6	
Toruń	95,0	99,5	109,9	97,5	100,8	117,4	104,2	95,0	126,8	
Warszawa	92,4	101,0	103,4	105,3	94,3	105,2	101,5	99,4	104,1	
Wrocław	95,2	100,8	108,2	105,6	97,8	105,2	102,3	100,8	110,3	
Zielona Góra	95,4	99,5	101,5	107,5	94,6	102,6	95,0	92,7	103,1	

Źródło: obliczenia własne.

w pozostałych ten rodzaj gruntów uległ spadkowi z powodu rozszerzenia działalności deweloperów, którzy tworzą głównie budynki mieszkaniowe i biurowe na wszystkich dostępnych terenach niezabudowanych. Tereny komunikacyjne obejmujące grunty zajęte pod drogi, place postojowe, parkingi, dworce autobusowe, tereny kolejowe, porty lotnicze, torowiska tramwajowe i inne we wszystkich osiemnastu miastach powiększyły się, przy czym największy przyrost odnotowano w Toruniu o 26,8 punktu procentowego i we Wrocławiu o 10,3 punktu procentowego. Tak duża zmiana spowodowana była wzrostem udziału innych terenów komunikacyjnych w Toruniu o 279 ha, a we Wrocławiu o 348 ha⁶.

Zmiany użytkowania i konkurencja o przestrzeń między różnymi funkcjami podlegają określonym regułom porządkującym zasady przestrzennego zagospodarowania miasta i ochrony środowiska. Rozwój społeczno-gospodarczy miasta wymaga zapewnienia dostępności ziemi dla wszystkich działów gospodarki narodowej. Prowadząc gospodarkę ziemią, należy jednak uwzględnić fakt, iż ziemia jest zasobem ograniczonym.

Grunty miejskie według form własności

Struktura gruntów w miastach według formy własności odgrywa ważną rolę, wpływając na sposób ich rozwoju przestrzennego. W tabeli 3 przedstawiono grunty według form własności w badanych miastach⁷.

Z analizy struktury własnościowej wynika, że grunty osób fizycznych mają największy udział w powierzchni każdego z badanych miast. Najniższym udziałem charakteryzuje się Wrocław (19,6% w 2010 r. i 20,3% w 2014 r.), największym natomiast Łódź (ponad 47% w obu badanych latach) oraz Kraków (ponad 45% udziału w powierzchni ogółem miasta w obu analizowanych okresach). Duży udział w powierzchni miasta mają też grunty jednostek samorządu terytorialnego, co w tabeli 3 ujęto w kolumnie „miasta”. Kolumna ta zawiera grunty gmin i związków międzygminnych oraz grunty powiatów i grunty województw z wyłączeniem gruntów przekazanych w użytkowanie, a także grunty tych jednostek samorządu terytorialnego przekazanych w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym, gminnym osobom prawnym czy spółdzielniom mieszkaniowym. Udział tej kategorii gruntów w ogólnej powierzchni miasta przy-

⁶ Do innych terenów komunikacyjnych zalicza się: grunty zajęte pod porty lotnicze i inne budowle oraz urządzenia służące komunikacji lotniczej, urządzenia portowe, przystanie, obiekty i budowle służące komunikacji wodnej, naziemne obiekty, budowle i urządzenia górskich kolei liniowych, torowiska tramwajowe poza pasami ulic i dróg, a także obiekty i urządzenia związane z komunikacją miejską, urządzone parkingi, dworce autobusowe i inne.

⁷ Właściciele nieruchomości i władających dla celów ewidencji gruntów i budynków w sprawozdaniach wydziałów geodezji badanych miast dzieli się na 15 grup rejestrowych i 43 podgrupy rejestrowe. W celu przejrzystości analizy przedstawione grupy rejestrowe zostały zgeneralizowane do 7 podmiotów ewidencyjnych: Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego ogółem, osób fizycznych, spółdzielni, Kościołów i innych związków wyznaniowych oraz spółek prawa handlowego i innych podmiotów.

Tabela 3

Struktura gruntów wg własności w miastach wojewódzkich w latach 2010 i 2014

Miasta	Rok	Grunty w %						
		Skarbu Państwa ogółem	państwowych osób prawnych	miasta ogółem*	osób fizycznych	spółdzielni	Kościół i in- nych związków wyznaniowych	spółek prawa handlowego i in- nych podmiotów
Białystok	2010	27,1	0,0	28,4	35,3	3,5	1,4	3,8
	2014	26,9	0,0	27,7	36,3	2,8	1,4	4,4
Bydgoszcz	2010	48,4	0,4	26,9	19,3	0,9	0,5	3,5
	2014	47,4	0,4	26,8	19,4	0,7	0,5	4,4
Gdańsk	2010	38,7	1,1	29,7	22,8	0,8	0,5	6,4
	2014	36,7	1,1	28,4	23,6	0,7	0,5	8,9
Gorzów Wlkp.	2010	26,8	0,1	41,3	25,7	0,6	0,2	5,1
	2014	26,5	0,2	39,9	26,3	0,6	0,2	6,3
Katowice	2010	62,0	0	20,9	13,6	0,1	0,8	2,2
	2014	61,9	0,0	20,9	13,7	0,1	0,8	2,6
Kielce	2010	33,2	1,5	15,2	44,3	1,6	0,7	3,4
	2014	31,7	1,5	15,8	45,0	1,6	0,7	3,3
Kraków	2010	24,2	1,2	20,8	45,3	1,0	0,0	4,9
	2014	22,3	1,8	21,8	45,3	0,9	2,5	5,4
Lublin	2010	28,6	0,0	18,3	44,3	2,1	0,9	4,9
	2014	27,5	0,0	19,8	44,4	2,1	0,9	5,0
Łódź	2010	13,7	0,9	31,2	47,1	1,8	1,0	4,4
	2014	9,9	1,2	33,3	47,9	1,9	1,0	4,8

Tabela 3 cd.

Miasta	Rok	Grunty w %						
		Skarbu Państwa ogółem	państwowych osób prawnych	miasta ogółem*	osób fizycznych	spółdzielni	Kościół i in- nych związków wyznaniowych	spółek prawa handlowego i in- nych podmiotów
Olsztyn	2010	25,6	5,3	47,3	18,3	1,5	0,4	1,6
	2014	25,2	5,0	46,9	18,7	1,4	0,4	2,1
Opole	2010	29,4	0,4	21,7	42,8	1,2	0,5	3,4
	2014	28,6	0,4	21,7	42,8	1,1	0,5	4,7
Poznań	2010	20,3	1,2	35,7	27,7	1,2	1,3	6,0
	2014	25,5	1,5	37,0	28,1	1,1	1,3	5,7
Rzeszów	2010	13,9	0,5	14,8	65,1	1,9	0,7	3,2
	2014	12,7	0,6	16,4	64,6	1,7	0,6	3,4
Szczecin	2010	47,1	0,6	38,3	11,7	0,9	0,3	1,2
	2014	46,3	0,8	38,3	12,3	0,9	0,2	1,2
Toruń	2010	41,9	0,8	33,0	18,3	2,2	0,8	3,0
	2014	41,2	0,8	32,3	19,0	2,1	0,7	3,9
Warszawa	2010	32,1	1,5	26,5	32,9	0,4	1,1	5,4
	2014	32,4	1,6	26,2	33,3	0,3	1,1	5,0
Wrocław	2010	33,3	2,7	38,2	19,6	1,0	1,1	4,1
	2014	31,1	2,9	38,9	20,3	0,9	1,1	4,8
Zielona Góra	2010	46,2	0,7	35,1	12,9	1,9	0,3	2,9
	2014	46,0	0,7	34,7	14,7	1,6	0,3	2,0

* samorządów terytorialnych ogółem: miast powiatów i województw.

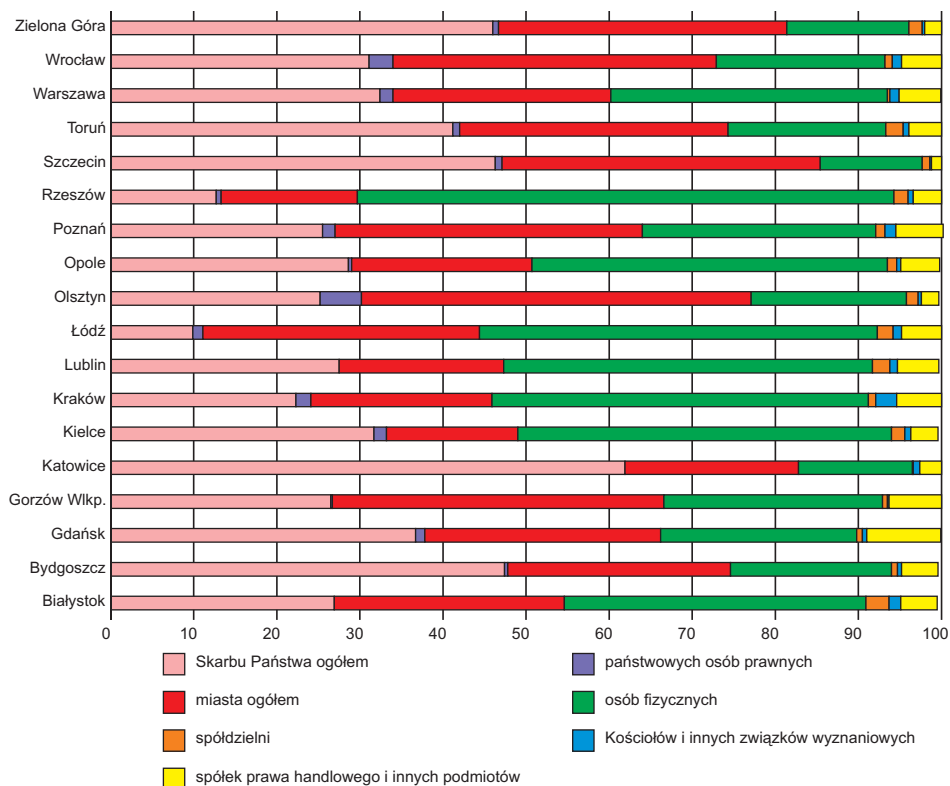
Źródło: jak w tabeli 1.

muje wskaźniki od ponad 21% dla Krakowa, przez ponad 26% dla Warszawy i ponad 30% dla Łodzi, do 36–37% dla Poznania i 38–39% dla Wrocławia. Natomiast w obu latach – 2010 i 2014, najwięcej było gruntów gmin i związków gmin z wyłączeniem gruntów przekazanych w użytkowanie odpowiednio: od 5374–5571 ha w Krakowie, 7185–7724 ha w Łodzi, przez 7903–8266 ha w Poznaniu i 8886–8630 ha we Wrocławiu do 10 139–9981 ha w Warszawie. Drugie miejsce w tej kategorii gruntów zajmują grunty gmin i związków gminnych przekazanych w użytkowanie wieczyste. Kolejne miejsce pod względem struktury własnościowej gruntów w badanych miastach zajmują grunty Skarbu Państwa⁸. Największy udział gruntów Skarbu Państwa w 2014 r. występował w Katowicach: 61,9%, pow. miasta, tj. 10 187 ha. Powyżej 40% pow. miasta grunty te występują w następujących miastach wojewódzkich: Bydgoszcz (8345 ha), Szczecin (13 992 ha), Toruń (4769 ha) i Zielona Góra (2683 ha). Powierzchnia tych gruntów stale maleje. Decydujący wpływ na ten proces ma zbywanie gruntów rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Spadek ten spowodowany jest również przez komunalizację majątku państwowego, a zarazem kosztem państwowego władania gruntami wzrasta obszar posiadany przez osoby fizyczne i prawne. Grunty Skarbu Państwa przekazane zostały w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym, państwowym osobom prawnym, spółdzielniom mieszkaniowym oraz pozostałym osobom. Najmniej gruntów miejskich posiadały spółdzielnie, Kościoły i inne związki wyznaniowe, a także spółki prawa handlowego, partie polityczne i stowarzyszenia. Kształtowanie się struktury gruntów wg form własności w 2014 r. przedstawia rysunek 3.

Uwzględniając status prawny gruntów miejskich, można określić również dochody budżetowe uzyskiwane przez miasta z położonych na ich obszarze gruntów komunalnych, gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz osób fizycznych i prawnych⁹. Do dochodów tych zalicza się m.in. wpływy z ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw podatków i opłat oraz wpływy ze sprzedaży, zamiany, oddania w użytkowanie wieczyste, trwałego zarządu, najmu lub dzierżawy. Udział tych wpływów w ogólnej kwocie dochodów własnych gmin jest znaczny, jednak są one zróżnicowane. Na zróżnicowanie to oddziałuje wiele czynników, na które gminy nie mają wpływu, ale są i takie, związane bezpośrednio ze stanem prowadzonej gospodarki

⁸ Grunty Skarbu Państwa w badanych miastach wg klasyfikacji Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii obejmują grunty z wyłączeniem przekazanych w użytkowanie wieczyste, a więc grunty: wchodzące w skład Zasobu Własności Skarbu Państwa, będące w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (PGL), w trwałym zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych z wyłączeniem PGL, wchodzące w skład nieruchomości Skarbu Państwa z wyłączeniem gruntów przekazanych w trwały zarząd, oddane do zagospodarowania Agencji Mienia Wojskowego, przekazane do zagospodarowania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, oraz pozostałe grunty Skarbu Państwa.

⁹ Por. m.in. Ustawę z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity DzU z 2015 r., Nr 0, poz. 513; Ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity DzU z 2015 r., Nr 0, poz. 1774; Ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, DzU poz. 1133; Ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity DzU z 2015 r., Nr 0, poz. 199 z późn. zm.



Rys. 3. Struktura gruntów wg form własności w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne.

gruntami. Do pierwszych należą: wielkość terytorium gminy, specyficzne uwarunkowania wartości gruntu związane z lokalizacją, sposobem ich wykorzystania i inne. Czynniki należące do drugiej grupy związane są z lokalną polityką rozwoju społeczno-gospodarczego, polityką przestrzenną oraz z gospodarowaniem gruntami.

Podsumowanie

Racjonalne gospodarowanie ziemią powinno wynikać przede wszystkim z potrzeby zachowania równowagi biologicznej środowiska i jego zasobów, które stanowią podstawę rozwoju społeczno-gospodarczego dzisiejszych i przyszłych pokoleń. Pojawia się wiele dyskusji na temat przemian struktury przestrzeni publicznej, zwłaszcza tych tworzonych podczas nowych realizacji miejskich, dotyczy to konfliktu i sprzeczności funkcji, jakie występują w procesach zagospodarowania przestrzeni w wyniku aktywności ludzkiej. Część z nich ma podłoże ekonomiczne (kolizyjność inwestycji),

inne związane są ze sporami na tle własnościowym oraz przeciwnymi preferencjami estetycznymi mieszkańców. Dlatego działania związane z użytkowaniem gruntów miejskich powinny być przemyślane i zaplanowane, gdyż skutki podejmowanych decyzji w zakresie gospodarowania gruntami, ich zagospodarowanie i użytkowanie mają niezwykle długotrwały, często nieodwracalny charakter. Przemiany te przejawiają się we wszystkich elementach struktury miasta i dotyczą jego fizjonomii, rozmieszczenia funkcji oraz obszarów społecznych, a także dotyczą skutków finansowych w zakresie użytkowania terenu w miastach oraz przestrzenno-krajobrazowych ich zmian.

Z przeprowadzonych badań dotyczących użytkowania gruntów w miastach wojewódzkich Polski można wysunąć następujące wnioski:

1. Na użytkowanie gruntów w miastach wpływają zarówno endo-, jak i egzogeniczne czynniki. Obie grupy w pewnych okolicznościach mogą hamować lub przyspieszać zmiany zagospodarowania terenów miejskich. W okresie wzrostu gospodarczego dużą rolę w przeobrażeniach przestrzeni miasta odgrywają czynniki wewnętrzne, mające charakter popytowy, natomiast w okresie złej koniunktury zmiany użytkowania gruntów miejskich w większym stopniu zależą od czynników zewnętrznych, które kształtują podaż.

2. Struktura użytkowania gruntów miejskich w badanych latach ulega przeobrażeniom. W wyniku przemian społeczno-gospodarczych sukcesywnie maleje powierzchnia użytków rolnych.

3. Spadek wielkości powierzchni użytków rolnych nastąpił z powodu przekształcenia tej kategorii użytków w grunty zabudowane i zurbanizowane, głównie w obrębie kategorii gruntów mieszkaniowych i komunikacyjnych.

4. Prawie we wszystkich miastach wojewódzkich nastąpił wzrost gruntów leśnych oraz zadrzewionych i zakrzewionych w związku z realizacją programu zwiększania obszarów leśnych w Polsce¹⁰.

5. W zakresie gruntów zabudowanych i zurbanizowanych nastąpił wzrost na skutek przekształceń gruntów ornych w grunty mieszkaniowe oraz tereny zajęte pod drogi.

6. W kategorii pozostałe grunty, a więc grunty pod wodami, nieużytki oraz różne grunty, również nastąpiły zmiany w badanych latach 2010 i 2014.

7. Kosztem zmniejszania państwowego władania gruntami w miastach wzrasta obszar gruntów posiadanych przez osoby fizyczne i prawne.

8. Grunty położone na terenie miast, stanowiące ich własność oraz własność innych podmiotów, są dla nich ustawowym źródłem dochodów własnych.

Zmiany zachodzące w użytkowaniu przestrzeni miejskiej są funkcją rozwoju społeczno-gospodarczego. Grunty są zasobem ograniczonym, a sposób ich użytkowania stanowi jedną z głównych przyczyn zmian środowiskowych, co wywiera znaczny wpływ na jakość życia i ekosystemy oraz na zarządzanie infrastrukturą.

¹⁰ Krajowy Program Zwiększania Lesistości został przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 1995 r. Założono w nim zwiększenie lesistości Polski do 30% w 2020 r. oraz do 33% w 2050 r. Oznacza to potrzebę zalesienia ok. 700 tys. ha do 2020 r. i ok. 1,5 mln ha do 2050 r., por. *Informacja o stanie lasów...* 2015.

Bibliografia

- Informacja o stanie lasów oraz realizacji Krajowego Programu Zwiększania Lesistości w 2013 r.*, 2015, Minister Środowiska, Warszawa.
- Luchter B., 2010, *Przemiany w użytkowaniu ziemią w rozwoju Krakowa*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Matyka M., 2012, *Analiza regionalnego zróżnicowania zmian w użytkowaniu gruntów w Polsce*, „Polish Journal of Agronomy”, Nr 10.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2010 r.*, 2010, GUS, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 27 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków, DzU z 2015 r., Nr 0, poz. 542.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, DzU Nr 38, poz. 454.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity DzU z 2013, Nr 0, poz. 594 z późn. zm.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity DzU z 2015 r., Nr 0, poz. 1774,
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity DzU z 2015 r., Nr 0, poz. 513.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity DzU z 2015 r., Nr 0, poz. 199 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2014 r., poz. 1133.
- Wierzchołski M.W., 2011, *Gospodarowanie gruntami w polskich miastach*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

PRZEMIANY W UŻYTKOWANIU GRUNTÓW W MIASTACH WOJEWÓDZKICH W LATACH 2010 I 2014

STRESZCZENIE: Artykuł prezentuje przekształcenie struktury funkcjonalno-przestrzennej w 18 miastach wojewódzkich w Polsce. Badania zostały oparte na danych przestrzennych z lat 2010 i 2014 dotyczących wybranych miast. Artykuł składa się z dwóch części. Pierwsza prezentuje strukturę i dynamikę przemian gospodarki gruntami, które zostały podzielone na użytki, lasy, obszary zielone i tereny zabudowane. Badania 18 miejskich obszarów wskazują główne grupy przestrzeni: dzielnic mieszkaniowych, okręgi przemysłowe, inne tereny zabudowane, obszary rekreacyjne, obszary komunikacyjne. Druga część artykułu przedstawia analizę porównawczą struktury ziemi w miastach na podstawie form własności. Zawiera również źródła dochodu budżetowego z wszystkich form gospodarki przestrzennej w obrębie miast studiów przypadku. W podsumowaniu przedstawiono wnioski z prowadzonej analizy.

SŁOWA KLUCZOWE: miasto, struktura funkcjonalno-przestrzenna, rozwój obszarów miejskich, struktura zagospodarowania terenów w miastach, dochody deweloperskie