

# Maciej W. Wierzchowski

---

## Zagospodarowanie gruntów w Polsce

---

Problemy Rozwoju Miast 2/4, 15-29

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## ZAGOSPODAROWANIE GRUNTÓW W POLSCE

**Abstrakt.** Gospodarka gruntami stanowi integralny składnik planowego gospodarowania przestrzenią, wiążącego określoną jej część z podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę gruntami oraz nakładającą na ten podmiot określone obowiązki, w tym wynikające z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Ustawa obejmuje m.in. zagadnienia krajowego systemu informacji o terenie, ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości), państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz inwentaryzacji i ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Zgodnie z ustawą, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego oraz statystyki publicznej, wymiaru podatków i świadczeń, a także oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych. Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz inne dane zawarte w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym stanowią podstawę krajowego systemu informacji o terenie.

Wymogi dobrego – podmiotowego i przedmiotowego – podziału gruntów spełnia klasyfikacja wprowadzona rozporządzeniem ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Podstawowe znaczenie dla rozwoju Polski w latach 2007-2013 będzie miała zdolność do wykorzystania przeznaczonych dla nas środków finansowych UE. Będzie ona zależała od zastosowanych w praktyce instrumentów i rozwiązań instytucjonalnych. Należy więc rekomendować polskim samorządom do wykorzystania istotne dla gospodarowania przestrzenią dostępne bazy danych i informacji o gruntach i gospodarce nieruchomościami w Polsce, w tym prowadzone z inicjatywy Głównego Geodety Kraju bazy metadanych o istniejących i projektowanych Bazach danych przestrzennych i Systemach informacji przestrzennej (GIS).

**Słowa kluczowe:** gospodarowanie przestrzenią, klasyfikacja gruntów, zagospodarowanie gruntów, ewidencja gruntów i budynków, państwowy zasób geodezyjny, krajowy system informacji o terenie.

Gospodarka gruntami stanowi integralny składnik planowego gospodarowania przestrzenią, rozpatrywanego „w skali jednego gospodarstwa czy regionu przez jeden i wiele podmiotów wzajemnie niezależnych, ...w skali całego kraju oraz wielu krajów”<sup>1</sup>. Taka delimitacja przestrzeni jednoznacznie wiąże określoną jej część z podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę gruntami (w skali lokalnej jest to gmina). Nakłada również na ten podmiot określone obowiązki, w tym wynikające z przepisów geodezyjnych. Sprawy geodezji reguluje w Polsce ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*<sup>2</sup>. Swoim zakresem ustawa obejmuje między innymi zagadnienia:

<sup>1</sup> W. Pietraszewski: *Podstawy informacyjne planowania przestrzennego*. PWN, Warszawa 1983, s. 15. Już w 1983 r. autor ten zwracał uwagę na „problemy... występujące w strefach granicznych”.

<sup>2</sup> *Obwieszczenie ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 24 października 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. nr 100, poz. 1086).

- krajowego systemu informacji o terenie, tj. bazy danych przestrzennych dotyczących określonego obszaru oraz procedur i technik służących systematycznemu zbieraniu, aktualizowaniu i udostępnianiu danych;
- ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości), tj. jednolitego dla kraju, systematycznie aktualizowanego zbioru informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami;
- państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, tj. zbioru map oraz materiałów fotogrametrycznych, teledetekcyjnych, rejestrów, wykazów, informatycznych baz danych, katalogów danych geodezyjnych i innych opracowań powstałych w wyniku wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych;
- inwentaryzacji i ewidencji sieci uzbrojenia terenu, tj. ewidencji wszelkiego rodzaju nadziemnych, naziemnych i podziemnych przewodów i urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych, telekomunikacyjnych, elektroenergetycznych i innych (z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych), a także ewidencji podziemnych budowli, jak tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki itp.

Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz inne dane zawarte w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym stanowią podstawę przy zakładaniu krajowego systemu informacji o terenie. Koszty sporządzania systemu informacji o terenie, ewidencji gruntów i budynków oraz zakładania osnów geodezyjnych, sporządzania mapy zasadniczej i map topograficznych pokrywane są z budżetu państwa oraz ze środków Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. W kosztach tych celem realizacji zadań własnych mogą uczestniczyć jednostki samorządu terytorialnego lub zainteresowani inwestorzy. Zgodnie z ustawą, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę:

- planowania gospodarczego, planowania przestrzennego oraz statystyki publicznej,
- wymiaru podatków i świadczeń,
- oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii jest Główny Geodeta Kraju, nad którym nadzór sprawuje minister właściwy do spraw architektury i budownictwa. Główny Geodeta Kraju wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. W interesującym nas zakresie Główny Geodeta Kraju:

- prowadzi centralny zasób geodezyjny i kartograficzny,
- opracowuje zasady dotyczące techniczno-organizacyjnego przygotowania katastru, współdziała w jego tworzeniu, a także opracowuje wytyczne dotyczące powszechnej taksacji nieruchomości i nadzoruje jej przebieg,

- prowadzi państwowy rejestr granic i powierzchni Rzeczypospolitej Polskiej oraz poszczególnych województw,
- ewidencjonuje systemy informacji o terenie o znaczeniu ogólnopaństwowym oraz współpracuje z innymi resortami w zakładaniu i prowadzeniu systemów informacji geograficznej,
- inicjuje prace naukowe i badawczo-rozwojowe w zakresie standardów organizacyjno-technicznych oraz zastosowania metod informatycznych, fotogrametrycznych i satelitarnych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz w krajowym systemie informacji o terenie,
- opracowuje zasady dotyczące uzgodnień co do usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu.

Regionalnym organem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest działający w imieniu wojewody wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, który w interesującym nas zakresie:

- ewidencjonuje lokalne systemy informacji o terenie oraz przechowuje kopie zabezpieczające bazy danych, w tym w szczególności bazy danych ewidencji gruntów i budynków,
- prowadzi rejestr granic i powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego.

Regionalnymi organami administracji geodezyjnej i kartograficznej są marszałkowie województw oraz starostowie. Do zadań marszałka województwa należy w szczególności:

- prowadzenie wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także dysponowanie środkami wojewódzkiego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- zlecenie wykonania i udostępnianie map topograficznych i tematycznych dla obszaru województwa,
- prowadzenie wojewódzkich baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie,
- analiza zmian w strukturze agrarnej, programowanie i koordynacja prac urządzeniowo-rolnych, a także monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów oraz ich bonitacji.

Do zadań starosty w interesującym nas zakresie należy w szczególności:

- prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,
- uzgadnianie usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,
- zakładanie i aktualizacja mapy zasadniczej,
- przeprowadzanie powszechnej taksacji nieruchomości, opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości,
- prowadzenie powiatowych baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie.

W odniesieniu do gruntów ewidencja gruntów i budynków zawiera informacje dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, a także – dla nieruchomości, w której skład wchodzi grunty, posiadających księgi wieczyste – oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów. W ewidencji gruntów i budynków wykazuje się także:

- właściciela, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych inne osoby fizyczne lub prawne, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części,
- miejsce zamieszkania lub siedzibę osób właściciela lub władającego gruntem,
- informacje o wpisaniu do rejestru zabytków,
- wartość nieruchomości.

Grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów. Ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach.

Zgodnie z ustawą *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę:

- planowania gospodarczego, planowania przestrzennego oraz statystyki publicznej,
- wymiaru podatków i świadczeń,
- oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych.

Ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie. Właściciele oraz władający gruntami są obowiązani zgłaszać właściwemu staroście – w terminie 30 dni licząc od dnia powstania – wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z decyzji właściwych organów. Na żądanie starosty osoby zgłaszające zmiany są obowiązane dostarczyć dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków. Właściwe organy, sądy i kancelarie notarialne przesyłają staroście w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji, orzeczenia lub sporządzenia aktu notarialnego odpisy prawomocnych decyzji i orzeczeń oraz odpisy aktów notarialnych, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

Informacje o gruntach, budynkach i lokalach zawiera operat ewidencyjny, który składa się z map, rejestrów i dokumentów uzasadniających wpisy do tych rejestrów. Informacje o gruntach, budynkach i lokalach zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne. Informacji tych udziela się odpłatnie. Wyrisy i wypisy z operatu ewidencyjnego są wydawane przez starostę odpłatnie na żądanie właścicieli lub osób fizycznych i prawnych, w których władaniu znajduje się grunt, budynek lub lokal, osób fizycznych i prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, które mają interes prawny w tym

zakresie, a także na żądanie zainteresowanych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Starosta zapewnia nieodpłatnie gminom bezpośredni dostęp do bazy danych ewidencji gruntów i budynków bez prawa ich udostępniania osobom trzecim.

Na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków sporządza się terenowe i krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych tą ewidencją. Starostowie sporządzają gminne i powiatowe, a marszałkowie województw wojewódzkie zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Główny Geodeta Kraju sporządza na podstawie zestawień wojewódzkich krajowe zestawienia zbiorcze danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

Zgodnie z ustawą, państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny służy gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze i potrzebom obywateli. Zasób ten stanowi własność skarbu państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Składa się z zasobu centralnego, zasobów wojewódzkich oraz powiatowych.

Prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu oraz udostępnianie tego zasobu zainteresowanym jednostkom oraz osobom prawnym i fizycznym należy do Głównego Geodety Kraju (w zakresie zasobu centralnego), marszałków województw (w zakresie zasobów wojewódzkich) oraz starostów (w zakresie zasobów powiatowych).

Gromadzone przez starostów informacje taksacyjne są poddawane systematyzacji za pomocą map taksacyjnych oraz tabel taksacyjnych. Są one sporządzane odrębnie dla każdej gminy, w granicach poszczególnych jej obrębów. Na mapie taksacyjnej, sporządzanej na mapie katastralnej (ewidencyjnej), wyznacza się strefy taksacyjne z podaniem granic strefy, jej identyfikatora, wartości 1 m<sup>2</sup> powierzchni gruntu dla nieruchomości reprezentatywnych oraz cechy tych nieruchomości. Oznacza to, że wartość gruntu w procesie taksacji ustala się z uwzględnieniem charakterystycznych cech nieruchomości wpływających na wartość katastralną.

Wymogi dobrego – podmiotowego i przedmiotowego – podziału gruntów spełnia klasyfikacja wprowadzona Rozporządzeniem ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38 poz. 454; Załącznik nr 2. Zaliczanie gruntów, budynków i lokali do grup i podgrup rejestrowych oraz Załącznik nr 6. Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych)<sup>3</sup>. Klasyfikacja ta, w układzie podmiotowym, obejmuje następujące rodzaje gruntów.

1. Grunty, które są własnością skarbu państwa (SP), z wyłączeniem gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdując

---

<sup>3</sup> Patrz: M. Wierchowski: *Gospodarka gruntami dla budownictwa mieszkaniowego. Ocena stanu istniejącego, wnioski i rekomendacje*, (maszynopis) Instytut Rozwoju Miast, grudzień 2005.

ce się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.

2. Grunty skarbu państwa (SP) przekazane w użytkowanie wieczyste.
3. Grunty, które są własnością jednoosobowych spółek skarbu państwa (SP), przedsiębiorstw państwowych oraz innych państwowych osób prawnych (z wyłączeniem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej).
4. Grunty, które są własnością gmin i związków międzygminnych, z wyłączeniem gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, gminnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, w tym:
  - 4.1. Grunty wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości.
  - 4.2. Grunty gmin i związków międzygminnych przekazane w trwałe zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, gminnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.
  - 4.3. Pozostałe grunty spośród zaliczonych do 4. grupy rejestrowej.
5. Grunty gmin i związków międzygminnych przekazane w użytkowanie wieczyste.
6. Grunty, które są własnością samorządowych osób prawnych, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, tych osób.
7. Grunty, które są własnością osób fizycznych, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, tych osób, w tym:
  - 7.1. Grunty, które w rozumieniu przepisów podatkowych wchodzi w skład gospodarstw rolnych.
  - 7.2. Grunty, które w rozumieniu przepisów podatkowych nie wchodzi w skład gospodarstw rolnych.
8. Grunty, które są własnością spółdzielni i ich związków, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, tych osób prawnych, z tego:
  - 8.1. Grunty, które są własnością spółdzielni mieszkaniowych i ich związków, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, tych osób prawnych.
9. Grunty, które są własnością kościołów i związków wyznaniowych, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, kościołów i związków wyznaniowych.

10. Grunty uznane w trybie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. nr 28, poz. 169, z 1982 r. nr 11, poz. 80, z 1990 r. nr 34, poz. 198, z 1998 r. nr 106, poz. 668 i z 2000 r. nr 120, poz. 1268) za wspólnoty gruntowe oraz grunty stanowiące użytki rolne i leśne, których właściciele nie są znani, znajdujące się we wspólnym władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, mieszkańców wsi.
11. Grunty, które są własnością powiatów, z wyłączeniem gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, powiatowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.
12. Grunty powiatów przekazane w użytkowanie wieczyste.
13. Grunty, które są własnością województw, z wyłączeniem gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz grunty, których właściciele nie są znani, znajdujące się we władaniu, na zasadach samoistnego posiadania, wojewódzkich jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.
14. Grunty województw przekazane w użytkowanie wieczyste.
15. Grunty będące przedmiotem własności i władania, na zasadach samoistnego posiadania, osób nie wymienionych wyżej w poz. 1-14. Do grupy tej zalicza się również grunty, których nieznani są ani właściciele, ani władający.

W układzie przedmiotowym obowiązująca w Polsce klasyfikacja gruntów obejmuje:

1. Użytki rolne razem, obejmujące grunty orne, sady, łąki i pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane oraz grunty pod stawami i pod rowami.
2. Grunty leśne razem, rozumiane zgodnie z zapisami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r. nr 56, poz. 679, nr 86, poz. 958 i nr 120, poz. 126) oraz za drzewione i zakrzewione.
3. Grunty zabudowane i zurbanizowane razem, w tym:
  - 3.1. Tereny mieszkaniowe – obejmujące grunty, niewykorzystywane do produkcji rolnej i leśnej, zajęte pod budynki mieszkalne, urządzenia funkcjonalnie związane z budynkami mieszkalnymi (podwórza, dojazdy, przejścia, przydomowe place gier i zabaw itp.), a także ogródki przydomowe.
  - 3.2. Tereny przemysłowe – obejmujące grunty zajęte pod budynki i urządzenia służące produkcji przemysłowej, a także ujęcia wody, oczyszczalnie ścieków, stacje transformatorowe, czynne hałdy i wysypiska, urządzenia magazynowo-składowe, bazy transportowe i remontowe itp.
  - 3.3. Inne tereny zabudowane – obejmujące grunty zajęte pod budynki i urządzenia związane z administracją, służbą zdrowia, handlem, kultem religijnym, rzemio-



stem, usługami, nauką, oświatą, kulturą i sztuką, wypoczynkiem, łącznością itp., czynne cmentarze, grzebowiska zwierząt oraz inne grunty zabudowane.

4. Zurbanizowane tereny niezabudowane – obejmujące grunty niezabudowane, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, wyłączone z produkcji rolniczej i leśnej.
5. Tereny rekreacyjno-wypoczynkowe – obejmujące niezajęte pod budynki: tereny ośrodków wypoczynkowych, tereny zabaw dziecięcych, plaże, urządzone parki, skwery, zielńce (poza pasami ulic), tereny o charakterze zabytkowym: ruiny zamków, grodziska, kurhany, pomniki przyrody itp., tereny sportowe: stadiony, boiska sportowe, skocznie narciarskie, tory saneczkowe, strzelnice sportowe, kąpieliska itp., tereny spełniające funkcje rozrywkowe: lunaparki, wesołe miasteczka itp., ogrody zoologiczne i botaniczne, tereny zieleni nie urządzonej nie zaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych.
6. Drogi razem – obejmujące grunty w granicach pasów drogowych dróg publicznych i dróg wewnętrznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. nr 71, poz. 838 i nr 86, poz. 958), zajęte pod: drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne, w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych oraz do obiektów użyteczności publicznej, place postojowe i manewrowe przy dworcach kolejowych, autobusowych i lotniczych, portach morskich i rzecznych i innych oraz ogólnodostępne dojazdy do ramp wyładowniczych i placów składowych.
7. Inne tereny – obejmujące grunty zajęte przez czynne odkrywkowe kopalnie, w których odbywa się wydobywanie kopalin, tereny kolejowe, pozostałe tereny komunikacyjne.
8. Grunty pod wodami razem, obejmujące grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi, grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi oraz grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi.

W gospodarowaniu przestrzenią w miastach należy dodatkowo uwzględnić – ujęte w ewidencji gruntów i budynków *tereny pozostałe*, obejmujące:

- *użytki ekologiczne*, stanowiące prawnie chronione pozostałości ekosystemów, takich jak naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nie użytkowanej roślinności, starorzeczka, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce itp. (użytki ekologiczne określa się na podstawie rozporządzenia właściwego wojewody lub uchwały właściwej rady gminy, podjętych na podstawie przepisów o ochronie przyrody);
- *nieużytki*, do których zalicza się nie zakwalifikowane do użytków ekologicznych: bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty), piaski (piaski ruchome, plaże nie urzą-

dzone, piaski nadbrzeżne, wydmy), naturalne utwory fizjograficzne, takie jak urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska, nie przeznaczone do rekultywacji wyrobiska po wydobywaniu kopalin oraz

- *tereny różne*, do których zalicza się grunty przeznaczone do rekultywacji (obejmujące zdegradowane lub zdewastowane grunty, takie jak nieczynne hałdy, wysypiska, zapadli-ska, tereny po działalności przemysłowej i górniczej oraz po poligonach wojskowych, dla których właściwe organy zatwierdziły projekty rekultywacji; dotychczas niezagospoda-rowane grunty zrekultywowane, a także wały ochronne nieprzystosowane do ruchu kołowego).

W artykule przedstawiono stan zagospodarowania gruntów w Polsce w 2004 r. w wyżej przyjętym układzie podmiotowo-przedmiotowym, w podziale na miasto i wieś. Niezbędne informacje źródłowe uzyskano z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii<sup>4</sup>. Informację o tego typu danych oraz możliwości ich uzyskania zawiera *Baza metadanych o istniejących i projektowanych Bazach danych przestrzennych i Systemach Informacji Przestrzennej (GIS)*. Powstała ona z inicjatywy Głównego Geodety Kraju i zawiera informacje o bazach i systemach z zakresu gospodarki przestrzennej tworzonych przez różne instytucje na terenie kraju. Zawiera ona informacje uzyskane w wyniku ankietyzacji przeprowadzonej przez Centrum UNEP/GRID Warszawa<sup>5</sup> w latach 2002-2003. Zakres zebranych w wyniku ankietyzacji informacji został oparty na standardzie *Dublin Core Metadata Initiative*. Wersja internetowa tej bazy ma nawiązanie do standardu ISO 19115 (*Geographic information – Metadata*). Użytkownik bazy może przeglądać jej zawartość, stosując zestaw kryteriów wyszukiwawczych. Może również zgłaszać do niej swoje zasoby, uzyskując od administratora, po jego akceptacji, prawo do wprowadzenia opisu swojej bazy danych przestrzennych lub swojego systemu informacji przestrzennej.

W wyniku historycznych procesów społeczno-gospodarczych cała powierzchnia Polski została dawno zawłaszczona i jest w różny sposób zagospodarowana i użytkowana. W tabeli 1 pokazano strukturę własności gruntów w Polsce według stanu z 2004 r. Tabela 2 pokazuje strukturę gruntów według sposobów użytkowania, tabela 3, w ujęciu rzeczowym (w ha) – zagospodarowanie gruntów w Polsce.

---

<sup>4</sup> Jest to: *Zestawienie zbiorcze danych dotyczących gruntów objętych ewidencją gruntów i budynków*. GUS, ul. Żurawia 3/5, 00-926 Warszawa, [www.codgik.waw.pl](http://www.codgik.waw.pl)

<sup>5</sup> UNEP/GRID Warszawa jest jedną z 14 central programu GRIDS (*Global Resource Information Database*), utworzonego przez UNEP (*United Nations Environment Programme*). Pełni rolę centrum zastosowań systemów informacji geograficznej w ochronie i kształtowaniu środowiska. Jego zadaniem jest wspomaganie systemu państwowego monitoringu środowiska w zakresie tworzenia, przetwarzania i udostępniania danych przestrzennych o środowisku. Adres: ULEP/GRID, Warszawa, ul. Sobieszyńska 8, 00-764 Warszawa, [www.gridw.pl](http://www.gridw.pl)

Tabela 1. Grunty ogółem w Polsce według form własności. Stan na 01.01.2004.

Grunty stanowiące własność	Powierzchnia		Na 1 mieszkańca kraju w m <sup>2</sup>
	tys. ha	%	
Skarbu państwa	12 134,5	38,8	3 145
Gmin	1 037,3	3,3	270
Osób fizycznych i spółdzielni	17 258,4	55,3	4 475
Pozostałych podmiotów	812,5	2,6	210
Ogółem	31 242,7	100,0	8 100

Źródło: Zestawienie zbiorcze danych dotyczących gruntów objętych ewidencją gruntów i budynków. GUS 2005.

Tabela 2. Grunty ogółem w Polsce według sposobów użytkowania. Stan na 01.01.2004.

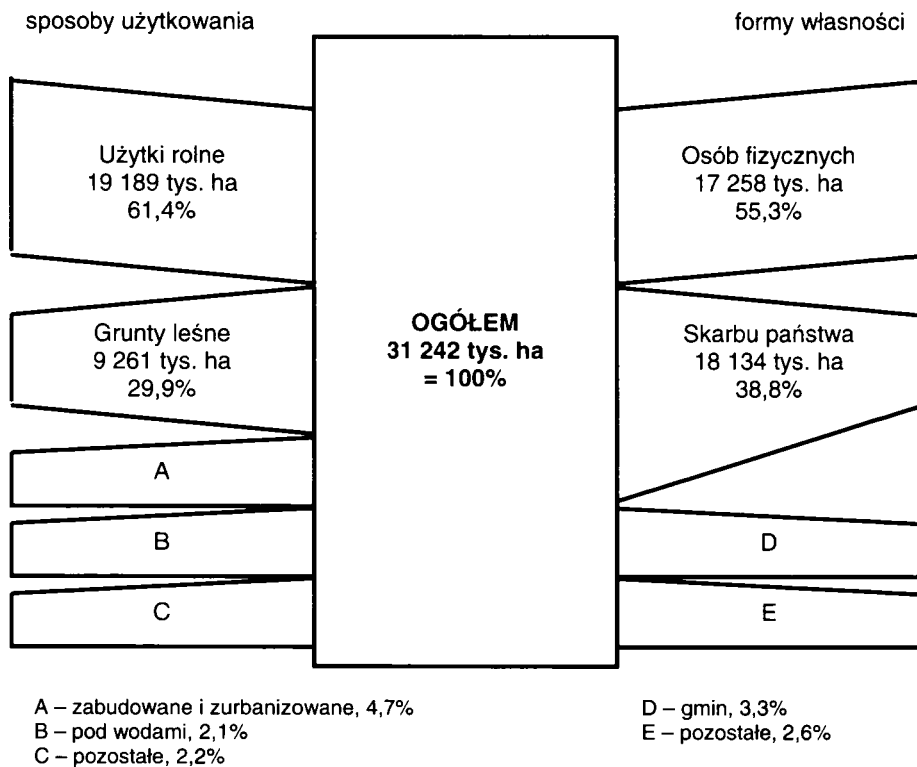
Formy użytkowania	Powierzchnia		Na 1 mieszkańca kraju w m <sup>2</sup>
	tys. ha	%	
Użytki rolne	19 189,9	61,4	4 970
Grunty leśne	9 261,0	29,6	2 400
Grunty zabudowane i zurbanizowane	1 452,8	4,7	380
Grunty pod wodami	646,5	2,1	170
Pozostałe formy użytkowania <sup>a)</sup>	692,5	2,2	180
Ogółem	31 242,7	100,0	8 100

Źródło: Patrz tab. 1.

Uwagi: <sup>a)</sup> Użytki ekologiczne, tereny różne i nieużytki.

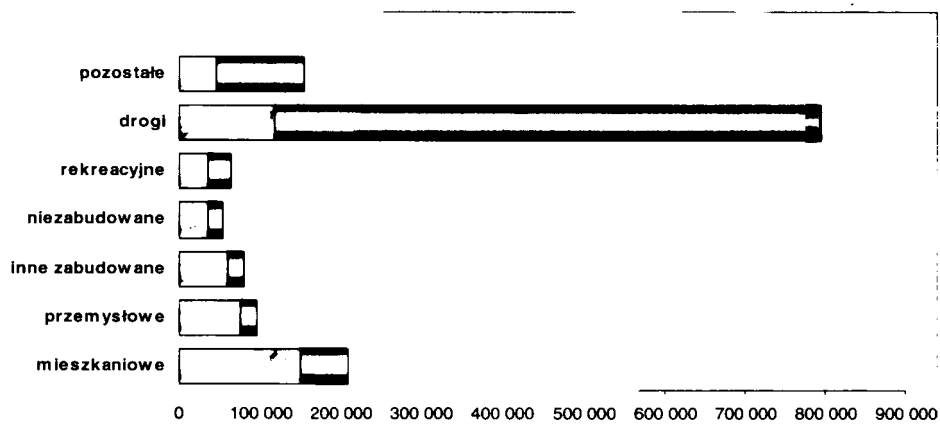
Na rycinach 1 i 2 przedstawiono stan posiadania i gospodarowania gruntami w Polsce. W 2004 r. ponad połowa (55,3%) obszaru kraju znalazła się w prywatnym posiadaniu. Skarb państwa jest nadal dużym dysponentem gruntów (38,8%). Na tym tle nader skromnie prezentuje się własność samorządów, cały areal ich gruntów przekracza nieco 1 mln ha, czyli 3,3% powierzchni kraju. Polska jest wyraźnie krajem rolniczym, 61% jego powierzchni to użytki rolne (głównie grunty orne). Te w znacznej większości znajdują się w rękach prywatnych, natomiast ponad 9 mln ha liczący zasób lasów (porównywalny z krajami Unii Europejskiej) oddany jest w większości instytucjom skarbu państwa. Tereny aktywnie inwestycyjnie, obejmujące zasób gruntów zabudowanych i zurbanizowanych, zajmują zaledwie 5% powierzchni kraju. Warto przypomnieć, że składają się na nie tereny mieszkaniowe, przemysłowe, rekreacyjne i gospodarcze, także drogi i koleje.

Polska ma wyraźną strukturę własnościową, w której w okresie transformacji wysunęła się na plan pierwszy własność prywatna gruntów osób fizycznych i prawnych. Drugim poważnym właścicielem gruntów w Polsce, zwłaszcza leśnych, jest skarb państwa. Skromny stan posiadania należy odnotować po stronie samorządu terytorialnego. Gminy w liczbie ponad 2,5 tys. dysponują nieco ponad 1 mln ha, czyli tylko 3,3% ogólnego terytorium kraju. Wiele z nich skromnym stanem posiadania zbliża się do krytycznej granicy racjonalnego gospodarowania gruntami, jako ważnym czynnikiem produkcji.



Ryc. 1. Struktura gruntów w Polsce według sposobów użytkowania i form własności. Stan na 01.01.2004.

Źródło: L. Kałkowski, *Narodowy zasób nieruchomości gruntów [w:] Rola gospodarki gruntami w strategiach mieszkaniowych gmin miejskich*. IRM, Kraków 2005.



Ryc. 2. Struktura gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w Polsce wg zagospodarowania, z podziałem na miasto i wieś. Stan na 01.01.2004.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zestawienie zbiorcze danych dotyczących gruntów objętych ewidencją gruntów i budynków*. GUS, 2005.

Tabela 3. Zagospodarowanie gruntów w Polsce. Stan na 01.01.2004.

Lp.	Wyszczególnienie		Powierzchnia ogólna gruntów (ha)	w tym:				
				użytki rolne (ha)	grunty leśne (ha)	zabud. i zurbanizowane (ha)	grunty pod wodami (ha)	grunty pozostałe razem (ha)
1.	Grunty SP z wyłączeniem gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste	Miasto	671 428	112 707	343 995	94 657	79 581	40 489
		Wieś	11 100 583	2 764 587	7 121 852	362 517	510 068	341 559
		Razem	11 772 011	2 877 293	7 465 847	457 173	589 649	382 048
2.	Grunty SP przekazane w użytkowanie wieczyste	Miasto	131 882	17 539	8 754	96 425	2 226	6 938
		Wieś	185 242	79 935	25 877	62 889	7 904	8 637
		Razem	317 124	97 474	34 631	159 314	10 130	15 576
3.	Grunty spółek SP, przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych osób prawnych	Miasto	5 373	1 649	275	2 876	288	285
		Wieś	40 056	19 228	2 472	8 288	3 821	6 248
		Razem	45 429	20 876	2 747	11 164	4 109	6 533
4.1	Grunty wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości	Miasto	222 096	91 330	22 834	93 064	2 162	12 706
		Wieś	497 856	181 607	46 513	247 157	4 752	17 827
		Razem	719 952	272 937	69 347	340 221	6 914	30 533
4.2	Grunty gmin i związków międzygminnych przekaz. w trwałą zarząd gminnym jedn. organ.	Miasto	23 829	3 442	2 155	17 264	376	592
		Wieś	46 783	13 300	6 983	25 650	201	649
		Razem	70 612	16 741	9 138	42 914	577	1 241
4.3	Pozostałe grunty spośród gruntów zaliczanych do 4 grupy	Miasto	51 504	15 866	9 878	22 764	1 304	1 693
		Wieś	95 649	25 527	8 090	57 189	2 085	2 758
		Razem	147 153	41 393	17 967	79 953	3 389	4 451
4.	Grunty gmin i związków międzygminnych z wyłączeniem gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste	Miasto	297 430	110 638	34 866	133 092	3 842	14 991
		Wieś	640 287	220 433	61 586	329 996	7 038	21 234
		Razem	937 717	331 071	96 453	463 088	10 880	36 225
5.	Grunty gmin i związków międzygminnych przekazane w użytkowanie wieczyste	Miasto	78 946	23 298	525	53 378	107	1 638
		Wieś	16 236	10 144	879	3 857	49	1 307
		Razem	95 182	33 443	1 404	57 234	156	2 945
6.	Grunty, które są własnością samorządowych os. prawnych oraz gr., których wł. są nieznanymi	Miasto	2 024	418	125	1 278	125	78
		Wieś	2 380	499	273	1 008	419	181
		Razem	4 404	917	398	2 286	544	259
7.1	Grunty osób fizycznych wchodzące w skład gospodarstw rolnych	Miasto	508 266	447 059	46 300	7 920	987	5 999
		Wieś	14 864 161	13 307 769	1 322 137	25 405	17 587	191 263
		Razem	15 372 427	13 754 828	1 368 437	33 325	18 574	197 262
7.2	Grunty osób fizycznych nie wchodzące w skład gospodarstw rolnych	Miasto	337 299	216 698	20 800	96 237	347	3 217
		Wieś	1 305 754	1 081 312	152 009	55 340	2 007	15 087
		Razem	1 643 053	1 298 010	172 809	151 577	2 354	18 303
7.	Grunty osób fizycznych	Miasto	845 564	663 757	67 100	104 157	1 334	9 216
		Wieś	16 169 916	14 389 081	1 474 146	80 744	19 594	206 350
		Razem	17 015 480	15 052 838	1 541 246	184 902	20 929	215 566
8.2	Grunty, które są własnością spółdz. mieszk. i ich zw. oraz grunty których wł. nie są znani	Miasto	1 688	400	50	1 223	0	15
		Wieś	1 113	732	12	345	0	25
		Razem	2 802	1 132	62	1 568	0	40
8.	Grunty spółdzielni	Miasto	11 942	8 438	439	2 826	106	132
		Wieś	230 912	214 750	8 637	2 382	1 709	3 434
		Razem	242 854	223 189	9 076	5 209	1 815	3 566
9.	Grunty kościołów i związków wyznaniowych	Miasto	16 826	8 940	1 359	6 014	41	470
		Wieś	113 424	92 589	10 896	6 720	212	3 006
		Razem	130 249	101 530	12 256	12 734	253	3 476
10.	Wspólnoty gruntowe	Miasto	13 739	5 670	7 435	146	36	452
		Wieś	111 652	45 956	57 575	467	725	6 929
		Razem	125 391	51 626	65 010	613	761	7 381

Tabela 3. c.d. Zagospodarowanie gruntów w Polsce. Stan na 01.01.2004.

Lp.	Wyszczególnienie	Powierzchnia ogólna gruntów (ha)	w tym:					
			użytki rolne (ha)	grunty leśne (ha)	zabud. i zurbanizowane (ha)	grunty pod wodami (ha)	grunty pozostałe razem (ha)	
11.	Grunty powiatów z wyłącz. gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste	Miasto	13 342	4 190	359	8 644	18	130
		Wieś	71 451	18 098	1 942	49 982	779	650
		Razem	84 792	22 288	2 301	58 626	797	780
12.	Grunty powiatów przekazane w użytkowanie wieczyste	Miasto	159	5	0	154	0	0
		Wieś	175	57	47	69	1	1
		Razem	334	62	47	223	1	1
13.	Grunty województw z wyłączeniem przekazanych w użytkowanie wieczyste	Miasto	4 430	543	229	3 264	133	262
		Wieś	19 324	3 266	787	11 972	1 863	1 436
		Razem	23 754	3 809	1 016	15 236	1 996	1 698
14.	Grunty województw przekazane w użytkowanie wieczyste	Miasto	394	101	44	232	0	17
		Wieś	350	83	85	139	4	39
		Razem	744	184	129	371	4	56
15.	Grunty będące przedmiotem własności i władania osób nie wymienionych w pkt. 1-14	Miasto	35 087	14 837	2 604	13 974	318	3 352
		Wieś	412 138	358 518	26 310	10 615	4 189	12 505
		Razem	447 225	373 355	28 914	24 590	4 507	15 858
16.	Razem powierzchnia ewidencyjna gruntów	Miasto	2 128 566	972 731	468 111	521 117	88 156	78 451
		Wieś	29 114 125	18 217 224	8 793 363	931 646	558 376	613 517
		Razem	31 242 691	19 189 955	9 261 474	1 452 762	646 532	691 968

Źródło: Zestawienie zbiorcze danych dotyczących gruntów objętych ewidencją gruntów i budynków. GUS. 2005.

Stopień urbanizacji kraju, mierzony arealem gruntów miejskich, nie jest w Polsce wysoki, skoro 883 jednostki osadnicze uważane za miasta gospodarują zaledwie na 6,8% powierzchni kraju. W 2004 r. 45% powierzchni naszych miast stanowiły grunty rolne na skutek włączenia w obręb miast okolicznych terenów wiejskich. Obszary te zostaną stopniowo przeznaczone na cele inwestycyjne.

Realizując przyjęty w Unii Europejskiej program policentrycznego rozwoju przestrzennego, wyznaczający nowe, partnerskie relacje miast i wsi (w tym dotyczące terenów miejskich i wiejskich), należy pamiętać, że główną formą użytkowania gruntów w Polsce jest rolnictwo. Na 61,4% arealu zajętego pod uprawy (tj. głównie ziemie orne) mieszka na wsi 14,6 mln mieszkańców (37,8%).

Ważną częścią gruntów są tereny leśne. Stanowią one w Polsce ok. 29% ogólnej powierzchni kraju i są w przeważającej części własnością skarbu państwa. Podlegają szczególnej ochronie, odrębne są zasady gospodarowania tym zasobem.

Jednym z podstawowych elementów systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce w latach 2007-2013 (szczególnie w kontekście integracji z UE, skutków gospodarczych tego kroku oraz wpływu na rozwój regionalny) pozostaną instrumenty strategicznego planowania rozpatrywanego w skali kraju, mające postać:

- Narodowego planu rozwoju,

- Długofalowej strategii rozwoju regionalnego oraz średnioterminowej Narodowej strategii rozwoju regionalnego (wprost odnoszącej się do problemów krajowej, regionalnej i ponadregionalnej spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej),
- Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- Planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz
- Strategii rozwoju województw.

Dotychczasowe doświadczenia wspólnotowe wskazują, że podstawowe znaczenie dla rozwoju Polski w latach 2007-2013 (przy olbrzymiej skali możliwych do uzyskania środków finansowych UE) będzie miała nasza zdolność do wykorzystania uzyskanych środków. Będzie to zależało od zastosowanych w praktyce instrumentów, regulacji i rozwiązań instytucjonalnych, związanych z gospodarowaniem przestrzenią (w tym w sferze planowania przestrzennego). W tej sytuacji polskim samorządom należy rekomendować do wykorzystania, istotne dla gospodarowania przestrzenią *dostępne bazy danych i informacji o gruntach i gospodarce nieruchomościami w Polsce*, w tym prowadzone z inicjatywy Głównego Geodety Kraju *bazy metadanych* o istniejących i projektowanych Bazach danych przestrzennych i Systemach informacji przestrzennej (GIS).

W 1989 r. rozpoczęto zmiany w obowiązującym w Polsce ładzie gospodarczym. Objęły one także sferę nieruchomości. W nowych warunkach nieruchomości stały się dobrem stanowiącym przedmiot walki konkurencyjnej, w której prócz możliwości finansowych istotne stały się możliwości polityczne. Dobrze sobie z tego zdają sprawę pochodzący z wyboru radni jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiciele administracji lokalnej, a także właściciele gruntów i terenów budowlanych oraz inwestorzy i deweloperzy. Dlatego w procesie gospodarowania przestrzenią, a także w toku prac nad doskonaleniem instrumentów wykorzystywanych w tym procesie, należy uwzględnić dwie, cenne wypowiedzi: „Walka o posiadanie ziemi, budynków bądź innych nieruchomości jest równocześnie walką o pozycję w nowej strukturze społecznej, o wejście do klasy posiadających. (...) Ponieważ klasa posiadaczy nieruchomości miejskich stanowi trzon rządzących miastem koalicji, jest to zatem walka o faktyczną władzę nad miastem”<sup>6</sup>. „Nadmierna chęć do zaplanowania wszystkiego prowadzi wprost do totalnej nieskuteczności planu, nie mówiąc już o negatywnych skutkach socjologicznych, objawiających się zniszczeniem inicjatywy i poczucia odpowiedzialności jednostek względem społeczeństwa za efekty ich planowanego działania”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> I. Sagan: *Spółeczny i rynkowy wymiar miejsca w mieście socjalistycznym i postsocjalistycznym*. XIII Konserwatorium Wiedzy o Mieście: Miasto postsocjalistyczne – organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany, Łódź, 13-15 kwietnia 2000.

<sup>7</sup> W. Pietraszewski: *Podstawy informacyjne planowania przestrzennego*. PWN, Warszawa 1983, s. 18.

## LAND MANAGEMENT IN POLAND

**Abstract.** Land management constitutes an integral component of planned spatial management that binds it with the entity which is responsible for land management, charging it with particular obligations, including those specified in the Surveying and Mapping Law of 17 May 1989. The Law entails such issues as the national land information system, land and building registry (real-estate cadastre), state survey and mapping resources and the infrastructure inventory. According to the Law, the data included in the land and building registry constitute a basis of business planning and spatial planning, as well as public statistics, taxation and benefits, with proper marking of real estates in the Land Registers. The data included in the Land and Building Registers and Infrastructure Registers, together with other data collected in the state survey and mapping resources, constitute a basis for the national land information system.

The requirements of a good subjective and objective land division are met by the classification implemented by the Regulation of the Minister of Regional Development and Building Concerning Land and Building Registry of 29 March 2001.

The capability to use the resources allocated by the European Union will be of fundamental importance for the development of Poland in 2007-2013. That capability will depend on the practical application of institutional instruments and solutions. Therefore, it is necessary to recommend to the Polish municipalities the databases and land and real-estate information, which are essential for land management, including the metadata databases on the existing and projected Spatial Databases and Geographical Information Systems (GIS) maintained by the initiative of the Chief National Surveyor.

**Key words:** land management, land classification, land use, land and building registry, state survey resources, national land information system.

Doc. dr Maciej W. Wierzchowski  
Instytut Rozwoju Miast, Kraków