

Marek Obrębalski

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

MIENIE GMIN I POWIATÓW W POLSCE W LATACH 1999-2005

1. Wstęp

Główny Urząd Statystyczny, wspólnie z Ośrodkiem Statystyki Regionalnej Urzędu Statystycznego we Wrocławiu, przygotował po raz kolejny opracowanie o majątkowej stronie funkcjonowania gmin i powiatów¹. Zakres tematyczny tego cyklu publikacji odzwierciedla materialne podstawy realizacji zadań i kompetencji organów samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego. Ukazują one także znaczenie mienia gmin i powiatów w układzie gospodarki kraju oraz poszczególnych szczebli jego podziału terytorialnego. Celem zaś tego opracowania jest wskazanie tendencji zmian w zakresie poszczególnych elementów mienia gmin i powiatów w latach 1999-2005.

2. Pojęcie i zakres mienia gmin i powiatów

Jedną z najbardziej istotnych zmian wprowadzonych w 1990 r. było przywrócenie gminom własności komunalnej oraz osobowości prawnej. Stworzyło to pod-

¹ W 2006 r. została wydana publikacja pt. „Mienie gmin i powiatów w latach 2003-2005”. Autor tego artykułu opracował koncepcję publikacji z tego cyklu. Pierwsza publikacja pt. „Mienie gmin i powiatów w 1999 r.” ukazała się w roku 2000, a kolejna pt. „Mienie gmin i powiatów w latach 2000-2002” wydana została w 2003 r. Ich prezentacji dokonał autor w artykułach: *Mienie gmin i powiatów w Polsce*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej 905, AE, Wrocław 2001, s. 73-83 oraz *Mienie samorządowe gmin i powiatów – zakres i miejsce w gospodarce narodowej w latach 2000-2002*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2004, s. 309-323. Niniejsze opracowanie stanowi chronologiczną kontynuację treści wymienionych artykułów.

stawy gospodarcze funkcjonowania samorządu terytorialnego, a ponadto pozwoliło na realizowanie zadań wspólnoty samorządowej w imieniu własnym gmin i, co równie istotne, na jej własną odpowiedzialność.

Mienie komunalne jest trwałą podstawą samorządności gospodarczej gmin. W świetle art. 43 ustawy o samorządzie gminnym, mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Do ustawowych zapisów nawiązuje art. 46 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc, iż przysługujące gminie prawo własności i inne prawa majątkowe są mieniem komunalnym.

Zakres i tryb komunalizacji mienia państwowego został uregulowany prawnie w art. 5-21 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (DzU nr 32, poz. 191). Istotnym uzupełnieniem przepisów tej ustawy było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1991 r. w sprawie szczegółowego trybu podziału przedsiębiorstw państwowych podlegających komunalizacji (DzU nr 58, poz. 248). Przepisy tegoż rozporządzenia mają zastosowanie w przypadkach, gdy podział przedsiębiorstwa państwowego, dla którego wojewoda pełni funkcję organu założycielskiego, lub zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych wojewodzie jest konieczny w związku z przekazaniem mienia gminom lub ich związkom.

W warunkach reaktywowanego w 1990 r. samorządu terytorialnego w Polsce mienie komunalne może się składać z różnych elementów nabytych następującymi sposobami:

- z mocy prawa – na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, z dniem 27 maja 1990 r. mienie państwowe, należące uprzednio do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej szczebla podstawowego oraz podporządkowanych im przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek organizacyjnych, stało się mieniem komunalnym,
- z mocy decyzji administracyjnej o charakterze obligatoryjnym, będącej w gestii właściwego wojewody – ten sposób nabycia mienia komunalnego dotyczy głównie przedsiębiorstw użyteczności publicznej o regionalnym zasięgu obsługi, dla których organem założycielskim jest wojewoda,
- z mocy decyzji administracyjnej wydanej na wniosek gminy – dotyczyć to może każdego innego mienia państwowego niezbędnego dla sprawnego funkcjonowaniu gminy i realizacji przez nią zadań własnych,
- w drodze cywilnoprawnego obrotu majątkowego,
- przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granicy gminy,
- w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Szczególne znaczenie w zakresie nabywania mienia komunalnego ma wspomniana już ustawa z 10 maja 1990 r. Opierając się na tym akcie prawnym dokonano zasadniczych przemian stosunków własnościowych związanych z mieniem publicznym (uprzednio wyłącznie państwowym). Obok Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych pojawiły się nowe struktury, będące podmiotem owego mienia, a mianowicie komunalne osoby prawne, w tym przede wszystkim gminy. Ustawa ta uregulowała nabywanie przez gminę określonych składników majątku ogólnonarodowego w procesie tzw. komunalizacji. Istotą komunalizacji mienia jest uwłaszczenie gmin, tj. nadanie im na własność konkretnych składników majątkowych nieruchomości i ruchomych, będących dotychczas własnością państwową.

Przedmiotowy zakres mienia komunalnego jest szeroko zakrojony. Stanowią go mogą przede wszystkim:

- grunty przeznaczone na cele publiczne o charakterze lokalnym, tj. pod budownictwo komunalne, tereny zieleni publicznej i cmentarze komunalne itp.,
- budynki mieszkalne i lokale stanowiące komunalne zasoby mieszkaniowe,
- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej, a zwłaszcza sieć wodociągowa, kanalizacyjna, ciepła i gazowa, obiekty i urządzenia elektroenergetyczne, melioracyjne, ochrony przeciwpożarowej, lokalna komunikacja publiczna, drogi publiczne itp.,
- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury społecznej, a szczególnie żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, zakłady ambulatoryjnej służby zdrowia, placówki upowszechniania kultury, obiekty sportowe i rekreacyjne itp.,
- zasoby wodne i lasy,
- majątek przedsiębiorstw oraz innych komunalnych osób prawnych,
- dochody budżetu gminy,
- wartości niematerialne i prawne (np. obligacje, akcje, wierzytelności).

W wyniku postępującego procesu komunalizacji mienia w gestii gmin znajduje się coraz większy majątek. Ustawa o samorządzie gminnym dała bowiem władzom lokalnym możliwości podejmowania samodzielnych działań w sferze gospodarczej oraz stworzyła warunki dla kreatywnej aktywności społeczności lokalnych. Mienie komunalne służy do wykonywania zadań publicznych spoczywających na gminie, mających na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

Najważniejszym składnikiem mienia komunalnego dającego najszerszy zakres uprawnień jest prawo własności, polegające na tym, że gmina oraz inne komunalne osoby prawne mogą w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego (z wyłączeniem innych osób) korzystać z rzeczy ruchomych i nieruchomości, a zwłaszcza mogą pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy oraz w tych samych granicach mogą rzeczą rozporządzać. W skład mienia komunalnego wchodzi ponadto „inne prawa majątkowe”, a szczególnie użytkowanie wieczyste.

Mieniem powiatu (wedle art. 46 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub

inne powiatowe osoby prawne. Poszczególne składniki mienia mogą być nabyte przez powiat następującymi sposobami:

- z mocy prawa, na podstawie art. 60 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU 1998 nr 133, poz. 872 i nr 162, poz. 1126),
- na wniosek powiatu, w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie art. 64 wyżej wymienionej ustawy,
- przez przekazanie w związku z utworzeniem lub zmianą granic powiatu,
- w wyniku przejęcia od Skarbu Państwa na podstawie porozumienia (z wyłączeniem mienia przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń repywatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia), na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- przez inne czynności prawne,
- w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Podstawowym aktem wykonawczym w tym zakresie jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie trybu przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz określania kategorii mienia wyłączonego z przekazywania (DzU 1999 nr 13, poz. 114).

Najważniejszymi składnikami mienia powiatów są nieruchomości. Stąd też zarząd i ochrona tegoż mienia jest jednym z podstawowych zadań własnych powiatu. Zadania w zakresie gospodarowania mieniem powiatu przypisane zostały ustawowo organowi wykonawczemu powiatu, czyli zarządowi.

Mienie komunalne stało się w latach dziewięćdziesiątych instytucją prawną i ekonomiczną o niepośledniej roli w zaspokajaniu różnorodnych potrzeb lokalnych społeczności. Mienie powiatowe poczęło natomiast od 1999 r. odgrywać coraz większą rolę w rozwiązywaniu problemów o zasięgu ponadgminnym. Gmina i powiat nie są bowiem jedynie jednostkami samorządu terytorialnego, lecz także osobami prawnymi. Osobowość prawna oznacza podmiotowość cywilnoprawną, a więc ma znaczenie w sferze prawa cywilnego. W obrocie cywilnoprawnym tak gmina, jak i powiat występują jako samodzielne podmioty.

3. Tendencje zmian i znaczenie mienia gmin i powiatów w latach 1999-2005

Mienie gmin i powiatów stanowi znaczącą część majątku kraju. Udział mienia pozostającego w gestii samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego jest zróżnicowany dziedzinowo i przestrzennie (por. [*Mienie gmin...* 2000; *Mienie gmin...* 2003; *Mienie gmin...* 2006]).

Szczególną wagę dla prowadzenia przez władze samorządowe polityki lokalnej ma posiadanie i dysponowanie gruntami komunalnymi. Powierzchnia gruntów stanowiących własność gmin zwiększa się. O ile w końcu 1999 r. wynosiła 865,0

tys. ha, o tyle w końcu 2005 r. było 965,0 tys. ha, czyli o 100 tys. ha więcej. Grunty komunalne to 3,1% ogólnej powierzchni kraju. W strukturze tych gruntów istotną część stanowiły grunty tworzące gminny zasób nieruchomości (748,5 tys. ha, tj. 77,6% ogólnego areálu gruntów komunalnych). Wskazać także należy, iż 9,6% łącznej powierzchni gruntów komunalnych w kraju stanowiły grunty przekazane w użytkowanie wieczyste, a 4,4% to grunty przekazane w trwały zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym. Największymi arealami gruntów komunalnych w 2005 r. dysponowały miasta na prawach powiatu: m. st. Warszawa (12 325,1 ha), Szczecin (11 466,0 ha), Wrocław (10 881,8 ha), Koszalin (8320,0 ha), Poznań (7969,0 ha), Gdańsk (7921,0 ha) i Łódź (7261,0 ha), a wśród powiatów „ziemskich”: powiat kłodzki – woj. dolnośląskie (17 993,1 ha) i powiat lubaczowski – woj. podkarpackie (13 487,5 ha).

Z uwagi na spełniane funkcje szczególną częścią gruntów komunalnych są lasy, parki spacerowo-wypoczynkowe i zieleńce. Powierzchnia lasów komunalnych w latach 2000-2005 zwiększyła się z 79 576,1 ha do 81 831,3 ha, czyli o ponad 2200 ha. Największymi arealami lasów komunalnych w 2005 r. dysponowały gminy powiatów: lubaczowskiego – woj. podkarpackie (6686,7 ha) i nowosądeckiego – woj. małopolskie (4835,1 ha). W badanym okresie zwiększyła się także powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych (z 16 428,1 ha do 21 329,1 ha), w tym pozostających w gestii organów gmin. Komunalne parki spacerowo-wypoczynkowe w 2005 r. zajmowały powierzchnię ponad 16,5 tys. ha, co stanowiło 77,5% łącznego areálu tychże parków w kraju. Największymi terenami komunalnych parków spacerowo-wypoczynkowych dysponowały miasta na prawach powiatu: Bydgoszcz (879,4 ha), Wrocław (727,1 ha), Poznań (576,2 ha), m. st. Warszawa (538,2 ha), Katowice (518,7 ha) i Łódź (512,5 ha). W układzie zagospodarowania przestrzennego istotne są również zieleńce. W 2005 r. zieleńce pozostające w gestii organów gmin o łącznej powierzchni 7933,5 ha stanowiły 89,1% obszaru zieleńców zlokalizowanych na terenie kraju.

Drogi gminne i powiatowe są istotnym uzupełnieniem sieci dróg wojewódzkich i krajowych. Odgrywają przy tym niepoślednią rolę w powiązaniach komunikacyjnych realizowanych w skali lokalnej. W latach 1999-2005 długość dróg gminnych o nawierzchni twardej w kraju wzrosła o ponad 1,7 tys. km. Łączna długość tych dróg w końcu 2005 r. wynosiła prawie 92,7 tys. km, z czego 77,2% (w 1999 r. 64,4%) posiadało nawierzchnię twardą ulepszoną. Relatywnie najlepszą (pod względem nawierzchni) siecią dróg gminnych wyróżniają się województwa: śląskie (85,4% ogólnej długości dróg gminnych o nawierzchni twardej posiada nawierzchnię ulepszoną) i lubelskie (85,0%), najmniej zaś korzystną województwa: świętokrzyskie (57,6%), kujawsko-pomorskie (64,5%) i lubuskie (65,2%). Ponadto sieć dróg gminnych uzupełniało w 2005 r. 113,7 tys. km dróg gruntowych. Natomiast długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej w kraju w latach 1999-2005 wzrosła o ponad 3 tys. km, a w 2005 r. liczyły one 114,4 tys. km długości. Ich nawierzchnia jest także zróżnicowana, lecz ogólnie biorąc jej stan

jest lepszy aniżeli dróg gminnych. W 2005 r. 95,3% łącznej długości dróg o nawierzchni twardej posiadało nawierzchnię ulepszoną (w 2002 r. 94,6%). W ujęciu tym najlepiej prezentują się drogi powiatowe zlokalizowane w województwach: lubelskim (99,3%), śląskim (98,7%) i małopolskim (98,5%), najgorzej zaś – w województwie podlaskim (77,5%). W układzie dróg powiatowych w 2005 r. eksploatowanych było ponadto 13,9 tys. km dróg gruntowych, czyli o ponad 1 tys. km mniej niż w 2002 r.

Ważnym elementem komunikacyjnej obsługi gmin i powiatów jest zbiorowa komunikacja miejska, obejmująca swym zasięgiem nie tylko miasta, lecz także – niejako wbrew swej nazwie – wiele miejscowości wiejskich. Łączna długość tras komunikacji miejskiej, według stanu w dniu 31 grudnia 2005 r. wynosiła 18 280 km i była większa o 2100 km niż w roku 2000. Najbardziej rozbudowany układ tras komunikacji miejskiej w 2005 r. dotyczył miast na prawach powiatu, jak: m. st. Warszawa (1001 km), Łódź (695 km), Kraków (686 km), Wrocław (630 km) i Poznań (516 km). Wykazuje to istotny związek z koncentracją ludności w dużych miastach oraz z intensywnymi procesami integracji przestrzennej i aglomeryzacji.

Urządzenia systemu zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków stanowią istotne elementy mienia komunalnego. Długość rozdzielczej sieci wodociągowej w kraju w latach 1999-2005 zwiększyła się z 203,6 tys. km do 245,6 tys. km, czyli o prawie 42 tys. km. W końcu 2005 r. 140,7 tys. km tejże sieci (tj. 57,3%) stanowiło własność gmin. Długość komunalnej rozdzielczej sieci wodociągowej wzrosła w badanym okresie o prawie 17,9 tys. km. Najdłuższa sieć wodociągowa własności gminnej znajduje się na terenie województw: mazowieckiego (21,7 tys. km), łódzkiego (14,8 tys. km), wielkopolskiego (14,2 tys. km) i kujawsko-pomorskiego (13,8 tys. km). Najwyższymi odsetkami rozdzielczej sieci wodociągowej będącej w gestii gmin wyróżniają się natomiast województwa: lubelskie (75,4% ogólnej długości sieci), podkarpackie (73,9%) i łódzkie (72,0%), a najniższym – województwo śląskie (28,6%).

Łączna długość rozdzielczej sieci kanalizacyjnej w kraju w latach 1999-2005 zwiększyła się z prawie 46,8 tys. km do ponad 80,1 tys. km, tj. o niemal 33,4 tys. km. Udział zaś rozdzielczej sieci kanalizacyjnej stanowiącej własność gmin w 2005 r. o łącznej długości 32,8 tys. km wynosił 40,9%. Najwyższe wskaźniki w tym zakresie notowano w gminach województw podkarpackiego (66,6%) i świętokrzyskiego (60,0%), a najniższe w województwach śląskim (25,5%) i zachodniopomorskim (29,0%).

Zagadnieniem o szczególnym znaczeniu dla jakości środowiska jest odpowiednie wyposażenie jednostek osadniczych w oczyszczalnie ścieków. W latach 1999-2005 wielkość komunalnych biologicznych oczyszczalni ścieków w kraju zmniejszyła się z ponad 4,8 mln m³ na dobę do niespełna 2,9 mln m³ na dobę, wzrosła jednak wyraźnie przepustowość oczyszczalni pozwalających na podwyższone usuwanie biogenów – z 2,7 mln m³ na dobę do ponad 5,7 mln m³ na dobę, czyli ponad 2-krotnie. Relatywnie najwyższą dobową przepustowością komunalnych

oczyszczalni ścieków z podwyższonym usuwaniem biogenów wyróżniają się gminy województwa śląskiego (1084,8 tys. m³), mazowieckiego (637,4 tys. m³), wielkopolskiego (565,0 tys. m³), pomorskiego (492,5 tys. m³) i dolnośląskiego (414,0 tys. m³).

Ze względów ekonomicznych oraz ochrony środowiska coraz większą rolę, zwłaszcza w miastach, odgrywa sieciowy system ogrzewnictwa. Infrastrukturę ogrzewnictwa w kraju w 2005 r. stanowiło 15 126 kotłowni posiadających koncesje Urzędu Regulacji Energetyki oraz ponad 14,7 tys. km przesyłowych sieci ciepłych i prawie 8,3 tys. km sieci przyłączeniowej do budynków i innych obiektów. O poziomie rozwoju ogrzewnictwa scentralizowanego świadczą także informacje o kubaturze ogrzewanych budynków mieszkalnych. Ogólnie biorąc, w kraju – według stanu w końcu 2005 r. – centralnie ogrzewanych było 1728,3 tys. dam³ budynków mieszkalnych, w tym 192,8 tys. dam³ budynków komunalnych. Do województw o największej kubaturze ogrzewanych centralnie mieszkalnych budynków komunalnych w 2005 r. należały: śląskie (38,2 tys. dam³), łódzkie (22,8 tys. dam³) i mazowieckie (20,5 tys. dam³).

Zasoby mieszkaniowe w kraju – według stanu w końcu 2005 r. – liczyły prawie 12,8 mln mieszkań o łącznej powierzchni użytkowej wynoszącej 885,1 mln m². W latach 1999-2005 zmniejszył się udział mieszkań stanowiących własność gmin z 12,4 do 9,8% ogółu mieszkań. Gminą o najwyższym odsetku mieszkań komunalnych w 2005 r. była położona w województwie dolnośląskim gmina miejska Boguszów-Gorce (52,6%). W 15 gminach wiejskich (Wielka Nieszawka – woj. kujawsko-pomorskie, Zakrzew, Włodawa i Sitno – woj. lubelskie; Dąbie – woj. lubuskie; Lelis i Sochocim – woj. mazowieckie; Krościenko Wyżne – woj. podkarpackie; Niegowa, Jejkowice, Markłowice i Mszana – woj. śląskie; Górnio, Wojciechowice, Skarżysko Kościelne – woj. świętokrzyskie) w 2005 r. nie znajdowały się mieszkania stanowiące własność gminy.

Samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu instytucji infrastruktury społecznej, obejmującej sferę oświaty i wychowania, ochrony zdrowia i kultury.

Żłobki są instytucjami opiekuńczymi wspomagającymi wychowanie dzieci w wieku do 3 lat. W latach 1999-2005 tendencję malejącą wykazywały zarówno liczba żłobków, jak i liczba miejsc w tych placówkach (spadek z niemal 32 tys. do 25,2 tys.). Prowadzenie placówek tego typu należy do zadań własnych gmin. Stąd też w 2005 r. 474 spośród 501 żłobków (tj. 94,6%) podlegało organom gmin. W siedmiu województwach (lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie) wszystkie placówki żłobkowe stanowią własność komunalną. Do regionów o największej liczbie żłobków komunalnych należą województwa mazowieckie i dolnośląskie (po 58). Komunalne żłobki (wraz z oddziałami żłobkowymi) w 2005 r. dysponowały 24,3 tys. miejsc, co stanowiło 96,2% ogólnej liczby miejsc w placówkach tego typu w kraju.

Placówki wychowania przedszkolnego wspomagają natomiast procesy edukacyjne dzieci w wieku od 3 do 6 lat. Sprawy prowadzenia tychże placówek należą do właściwości organów gmin jako zadanie własne. W latach 1999-2005 tendencję malejącą wykazywały liczba przedszkoli (z 8668 do 7661) i miejsc w tych placówkach (z 723,5 tys. do 638,0 tys.). Podobne tendencje dotyczyły również przedszkoli podległych organom gmin. Ich liczba w badanym okresie zmniejszyła się z 7964 do 6620, a liczba miejsc z prawie 675 tys. do 609,9 tys. W końcu 2005 r. 86,4% przedszkoli w kraju znajdowało się w gestii gmin, a placówki te dysponowały 89,3% ogółu miejsc w przedszkolach. Najwięcej komunalnych placówek tego typu oraz dostępnych w nich miejsc znajdowało się w 2005 r. w gminach województw: śląskiego (99,5 tys. miejsc), mazowieckiego (78,5 tys.), wielkopolskiego (66,2 tys.) i małopolskiego (51,6 tys.).

Prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjów (z wyjątkiem specjalnych i artystycznych) należy do obligatoryjnych zadań własnych gmin. W latach 1999-2005 liczba szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych) zmniejszyła się z 16 942 do 13 800, czyli o ponad 3 tys. Według stanu na początku roku szkolnego 2005/2006 sieć tych szkół na terenie kraju tworzyło 13 800 placówek, z tego 13 025 szkół podległych organom gmin oraz 775 szkół innych gestorów. Udział komunalnych szkół podstawowych zmniejszył się z 97,3% w 1999 r. do 94,4% w 2005 r. W szkołach tych w roku szkolnym 2005/2006 kształciło się 97,8% ogółu uczniów szkół podstawowych w kraju.

W efekcie reformy edukacji szkolnictwa, obok szkół podstawowych kształcących dzieci w klasach I-VI powstały 3-klasowe gimnazja. W latach 1999-2005 liczba gimnazjów dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych) zwiększyła się z 5412 do 6225, czyli o ponad 1,8 tys. Na początku roku szkolnego 2005/2006 organom gmin podlegały 5542 gimnazja. Ich udział zmniejszył się z 91,8% w 1999 r. do 89,0% w 2005 r. W szkołach tych kształciło się 96,5% ogółu gimnazjalistów w kraju.

Prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych (w tym liceów ogólnokształcących i szkół zawodowych) należy do obligatoryjnych zadań własnych powiatów. Niektóre jednak z tych szkół pozostają w gestii władz gminnych. Liczba liceów ogólnokształcących dla młodzieży (bez szkół specjalnych) w latach 1999-2005 wyraźnie się zwiększyła (z 2132 do 2529, czyli o niemal 400). Wzrosła również liczba tychże szkół pozostających w gestii organów gmin i powiatów. Według stanu na początek roku szkolnego 2005/2006 organom powiatów i gmin podlegało 2078 liceów ogólnokształcących dla młodzieży (bez szkół specjalnych). Udział powiatowych i gminnych liceów ogólnokształcących zwiększył się z 79,1% w 1999 r. do 82,2% w 2005 r. Do szkół tych uczęszczało zaś 95,9% ogółu uczniów liceów ogólnokształcących w kraju. Krajowa sieć szkół zawodowych (w tym zasadniczych, średnich i policealnych) dla młodzieży (bez szkół specjalnych) w badanym okresie ulegała wyraźnemu uszczupleniu. Na początku roku szkolnego 2005/2006 sieć tę tworzyły 6652 placówki, w tym 1262 szkoły zasadnicze oraz 4651 szkół średnich i policeal-

nych podległych samorządowym władzom powiatów i gmin. Najbardziej rozbudowana sieć samorządowych szkół średnich i policealnych zlokalizowana była na terenie województw: śląskiego (518 szkół; 97,0 tys. uczniów), mazowieckiego (502 szkoły; 77,5 tys. uczniów) i wielkopolskiego (405 szkół; 70,8 tys. uczniów).

Niezwykle ważną, ze społecznego punktu widzenia, rolę w systemie oświaty odgrywają placówki szkolnictwa specjalnego. Prowadzenie szkół specjalnych różnego szczebla (podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego) przynależy do obligatoryjnych zadań własnych powiatów. W latach 1999-2005 sieć szkolnictwa specjalnego, poza szkołami podstawowymi, uległa rozszerzeniu. Sieć ta w roku szkolnym 2005/2006 składała się z: 772 szkół podstawowych (kształcących 33,2 tys. uczniów), 806 gimnazjów (35,6 tys. uczniów), 482 szkół zasadniczych, średnich zawodowych i policealnych (23,4 tys. uczniów) oraz 43 liceów ogólnokształcących (1,2 tys. uczniów). Najwięcej placówek tego szkolnictwa zlokalizowanych jest w województwach: mazowieckim, dolnośląskim i śląskim.

Szczególnym znaczeniem wśród placówek infrastruktury wyróżniają się placówki ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Ambulatoryjna opieka zdrowotna w kraju w 2005 r. realizowana była 12 273 zakłady (w tym 3016 podległych organom samorządu terytorialnego). Zakłady opieki zdrowotnej podległe władzom samorządowym tworzą najbardziej rozbudowaną sieć na terenie województw: mazowieckiego (506), śląskiego (319), podkarpackiego (291), małopolskiego (266) i łódzkiego (260). Placówkami wspierającymi osoby wymagające stacjonarnej opieki są placówki pomocy społecznej. Liczba miejsc w tych placówkach w latach 2000-2005 zwiększyła się z 81 655 do 97 515, czyli o niemal 15,9 tys. Od 2002 r. zmniejsza się jednak liczba zakładów podległych organom gmin i powiatów. Zakłady te w końcu 2005 roku dysponowały 57611 miejscami (w 2002 roku było ich o ponad 12 tys. więcej), co stanowiło 59,1% ogólnej liczby miejsc w tego typu placówkach w kraju. W samorządowych placówkach stacjonarnej pomocy społecznej w 2005 r. przebywało 56,1 tys. osób. Zakłady pomocy społecznej pozostające w gestii organów gmin i powiatów dysponowały największą liczbą miejsc w województwach: mazowieckim (6377 miejsc), łódzkim (5473), małopolskim (5097) i wielkopolskim (4976).

Lokalną i powiatową politykę kulturalną realizuje wiele instytucji podporządkowanych władzom samorządowym. Istotną rolę w upowszechnianiu kultury przypisuje się bibliotekom publicznym. Sieć placówek bibliotecznych w kraju w końcu 2005 r. tworzyło 8591 bibliotek publicznych (wraz z filiami), z których 98,5% (8459 placówek) prowadzonych było przez samorządy gminne i powiatowe. Księgozbiór tych placówek bibliotecznych w 2005 r. wynosił 124,6 mln woluminów, co stanowiło 92,2% ogólnych rozmiarów księgozbiorów bibliotek publicznych w kraju. Czytelnictwo pozostaje jednym z najważniejszych elementów zainteresowań kulturalnych lokalnych społeczności, podobnie jak usługi placówek kinematografii. W latach 1999-2005 liczba kin stałych w kraju zmniejszyła się z 682 do 536. Podobna, choć wyraźnie słabsza, tendencja dotyczy także kin pozostających w gestii gmin i powiatów. Ich liczba w analizowanym okresie spadła z 353 do 308. Kina

stanowiące własność gmin i powiatów w 2005 r. dysponowały łącznie 82,7 tys. miejsc na widowni (w 1999 r. miejsc tych było o 10,2 tys. więcej), co stanowiło 35,1% ogółu miejsc w kinach stałych (w 1999 r. udział ten był wyższy i wynosił 44,1%). Najbardziej rozbudowana sieć kin stałych pozostających w gestii gmin i powiatów znajduje się na terenie województw: śląskiego (33), mazowieckiego (32), małopolskiego i podkarpackiego (po 30). Istotna jest również rola władz samorządowych w zakresie muzealnictwa. W latach 2002-2005 wzrosła liczba muzeów (wraz z oddziałami) z 661 do 690 placówek. Zwiększyła się także liczba placówek muzealnych prowadzonych przez organy gmin i powiatów – z 309 w 2002 r. (46,7% ogólnej liczby placówek tego typu w kraju) do 317 w 2005 roku (45,9%). Najwięcej tych placówek zlokalizowanych jest w województwach: wielkopolskim (43), małopolskim (34), łódzkim i mazowieckim (po 30).

W latach 1999-2005 wyraźnie zwiększyła się (z 41,8 tys. do prawie 44 tys.) liczba gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych zarejestrowanych w rejestrze REGON. Największa ich liczba w 2005 roku zlokalizowana była w województwach: mazowieckim (5655), śląskim (4543), małopolskim (4463) i wielkopolskim (4319). Wśród jednostek organizacyjnych własności gminnej przeważają jednostki należące do sekcji M „Edukacja” (29,1 tys. jednostek, co stanowi 66,2% ogólnej liczby gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych).

W latach 1999-2005 niemal 5-krotnie (z 5,5 tys. do prawie 21,2 tys.) wzrosła liczba powiatowych samorządowych jednostek organizacyjnych zarejestrowanych w rejestrze REGON. Najwięcej jednostek tego typu w końcu 2005 r. było zarejestrowanych w województwach: mazowieckim (2338), śląskim (2266), dolnośląskim (1787), małopolskim (1762) i wielkopolskim (1678). Relatywnie najliczniejsze są jednostki organizacyjne własności powiatowej należące do sekcji M „Edukacja” (15,8 tys. jednostek, co stanowiło 74,6% ogólnej liczby powiatowych jednostek organizacyjnych) oraz sekcji N „Ochrona zdrowia i pomoc społeczna” (11,8%). Coraz liczniejsze są ponadto jednostki organizacyjne własności powiatowej prowadzące działalność w zakresie obsługi nieruchomości i firm (w 1999 r. 115 jednostek, a w 2005 r. 875 jednostek, czyli niemal 8-krotnie więcej).

Realizacja zadań przypisanych gminom i powiatom wymaga dysponowania odpowiednim zasobem środków trwałych. W latach 1999-2005 łączna wartość brutto środków trwałych (w bieżących cenach ewidencyjnych) jednostek i zakładów budżetowych gmin wzrosła z 71,6 mld zł do 134,8 mld zł (tj. prawie 2-krotnie). Nastąpiły przy tym zmiany w strukturze rodzajowej tychże środków. Zwiększa się udział budynków i budowli (z 90,6% ogólnej wartości brutto środków trwałych w 1999 r. do 91,9% w końcu 2005 r.) oraz maszyn, urządzeń technicznych i narzędzi (z 5,7 do 6,0%), maleje natomiast udział środków transportu (z 3,6 do 1,8%). Wskazać ponadto należy, iż w badanym okresie zmniejszył się stopień zużycia środków trwałych gminnych zakładów i jednostek budżetowych (z 42,1% w 1999 r. do 35,6% w 2005 r.). W poszczególnych jednak grupach środków zużycie było zróżnicowane. W najwyższym stopniu w 2005 r. zużyte były środki transportu (71,3%) oraz maszyny,

urządzenia techniczne i narzędzia (68,4%), w relatywnie mniejszym natomiast budynki i budowlę (32,8%). Wskazać przy tym należy, iż najwyższym stopniem zużycia w 2005 r. charakteryzowały się gminne środki trwałe w miastach na prawach powiatu: w (Bytomiu (68,9%), Legnicy (63,6%), Szczecinie (61,3%) i Łodzi (60,6%), a najniższym w Rzeszowie (14,2%) oraz w dwóch powiatach województwa mazowieckiego: pruszkowskim (19,0%) i w warszawskim wschodnim (19,2%). W odniesieniu natomiast do środków trwałych jednostek i zakładów budżetowych powiatów ich łączna wartość brutto w latach 1999-2005 wzrosła 2-krotnie – z 10,9 mld zł do ponad 22 mld zł. W okresie tym zmniejszył się udział budynków i budowlę (z 88,6 do 87,3% ogólnej wartości brutto środków trwałych) oraz środków transportu (z 2,7 do 1,7%), zwiększył się zaś udział maszyn, urządzeń technicznych i narzędzi (z 8,6 do 10,8%). Stopień zużycia środków trwałych powiatowych zakładów i jednostek budżetowych w latach 1999-2005 zmniejszył się z 38,0 do 36,0%. Środki te, podobnie jak i środki własności gminnej, wykazują zróżnicowanie pod względem stopnia zużycia. Zużycie maszyn, urządzeń technicznych i narzędzi w gestii powiatów w 2005 r. wynosiło 75,6%, środków transportu – 69,3%, a budynków i budowlę – 30,4%. Najwyższym stopniem zużycia wyróżniały się powiatowe środki trwałe w województwach: podkarpackim (47,1%) i kujawsko-pomorskim (46,5%), najniższym natomiast w województwach: świętokrzyskim (17,3%) i opolskim (19,9%).

Układ gospodarki gmin i powiatów wywiera niewątpliwy wpływ na kształtowanie się sfery finansowej w skali lokalnej i subregionalnej, możliwości zaspokojenia potrzeb ludności, działalności inwestycyjnej itd. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa poziom i struktura dochodów budżetów gmin i powiatów. Wywiera ona bowiem istotny wpływ na kształt polityki prowadzonej przez władze samorządowe oraz na stan lokalnej i powiatowej gospodarki.

Łączna suma dochodów budżetowych gmin (bez miast na prawach powiatu) w kraju w latach 1999-2005 wzrosła z 32,4 mld zł do 45,8 mld zł. Zwiększył się przy tym udział dochodów własnych budżetów gmin z 34,9% do 44,9%. Najkorzystniej pod tym względem prezentują się następujące gminy: gmina wiejska Wielka Nieszawka – pow. toruński; woj. kujawsko-pomorskie (89,56% dochodów własnych) oraz dwie gminy z województwa dolnośląskiego: miejsko-wiejska Polkowice (82,13%) i wiejska Lubin (81,95%). W najniższym natomiast stopniu z dochodów własnych zasilane są budżety trzech gmin wiejskich województwa lubelskiego: Niedźwiada – pow. lubartowski (13,01%), Dzwola – pow. janowski (13,21%) i Potok Górny – pow. biłgorajski (13,66%). Do ważniejszych źródeł dochodów własnych budżetów gmin (bez miast na prawach powiatu) należą dochody z majątku (7,9% ogólnych rozmiarów dochodów własnych budżetów gmin). W 2005 r. najwyższym udziałem dochodów z majątku w budżetach gmin wyróżniały się następujące gminy miejskie: Łęknica – pow. żarski; woj. lubuskie (43,18%), Hel – pow. pucki; woj. pomorskie (31,87%) i Oława – pow. oławski; woj. dolnośląskie (31,44%).

Powiaty, podobnie jak gminy, prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu uchwalonego przez radę powiatu. Właściwa zaś realizacja

zadań powiatowych wymaga dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi. W latach 1999-2005 ogólne rozmiary dochodów budżetowych powiatów (łącznie z miastami na prawach powiatu) zwiększyły się z 29,2 mld zł do ponad 50 mld zł. Zwiększył się również udział dochodów własnych (z 20,9 do 54,2%). Wśród powiatów wyróżniających się relatywnie wysokim stopniem „niezależności finansowej” od budżetu państwa (uwidocznionym w udziale dochodów własnych) wskazać należy trzy powiaty z województwa mazowieckiego: pruszkowski (59,17%), legionowski (54,97%) i piaseczyński (53,88%) oraz powiat polkowicki – woj. dolnośląskie (54,97%). Do miast na prawach powiatu o relatywnie wysokim udziale dochodów własnych w 2005 r. należały: Warszawa (84,13%), Sopot (76,73%) i Wrocław (76,09%). Najniższym zaś udziałem dochodów własnych w ogólnej wielkości dochodów budżetów powiatów w 2005 r. wyróżniały się powiaty: kazimierski – woj. świętokrzyskie (13,55%), przasnyski – woj. mazowieckie (14,00%) i lubaczowski – woj. podkarpackie (14,07%). Wśród źródeł dochodów własnych budżetów powiatów (bez miast na prawach powiatu) ważną pozycję zajmują dochody z majątku powiatu (9,8% ogólnych rozmiarów dochodów własnych budżetów powiatów). Wpływy z majątku miały w 2005 r. największe znaczenie wśród dochodów budżetów miast na prawach powiatów: Wrocławia (25,75% ogółu dochodów), Gliwic (18,50%) i Koszalina (14,17%), najmniejsze zaś w powiatach: łukowskim – woj. lubelskie i łosickim – woj. mazowieckie (jedynie po 0,05%).

4. Podsumowanie

Znaczenie mienia gmin i powiatów w gospodarce kraju i regionów wykazuje tendencję wzrostową, co jest istotnym symptomem zwiększania roli sektora samorządowego. Znaczenie to jednak jest z jednej strony zróżnicowane przestrzennie, a z drugiej – w układzie poszczególnych dziedzin społecznych i gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, iż tendencje te są odzwierciedleniem postępujących procesów rozwoju terytorialnej samorządności i rosnącej samodzielności gospodarczej gmin i powiatów.

Literatura

- [1] *Mienie gmin i powiatów w 1999 r.*, GUS – US Wrocław, Warszawa 2000.
- [2] *Mienie gmin i powiatów w latach 2000-2002*, GUS – US Wrocław, Warszawa 2003.
- [3] *Mienie gmin i powiatów w latach 2003-2005*, GUS – US Wrocław, Warszawa 2006.
- [4] Obrębalski M., *Mienie gmin i powiatów w Polsce*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 905, AE, Wrocław 2001, s. 73-83.
- [5] Obrębalski M., *Mienie samorządowe gmin i powiatów – zakres i miejsce w gospodarce narodowej w latach 2000-2002*. [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1023, AE, Wrocław 2004, s. 309-323.

SELF-GOVERNMENT PROPERTY OF GMINAS AND POVIATS IN POLAND BETWEEN 1999-2005

Summary

The range of this article refers to material basis of tasks and competencies realization by self-government organs on gminas and poviats levels. The publication consists of statistical data and an analysis in the sphere of communal grounds, elements of technical and social infrastructure, communal dwelling stocks, organisational entities, fixed assets and budgetary incomes from gminas and poviats property.

Property of gminas and poviats composes an important part of national property. Share of property which falls within gminas and poviats self-government cognisance is different by domains and territory.

Importance of property of gminas and poviats in national and regional economy shows increasing tendency. It is an essential symptom of increasing role of self-government sector.

MAJETEK OBCÍ A OKRESŮ V POLSKU V LETECH 1999-2005

Anotace

Námět tohoto příspěvku se soustředí na materiální základnu spojenou s realizací úkolů a pravomocí orgánů místní samosprávy na úrovni obce a okresu. Publikace prezentuje statistická data a analýzu v oblasti obecních prvků technické a sociální infrastruktury, komunálního bytového fondu, organizačních složek, hmotného majetku a rozpočtových příjmů obcí a okresů pocházejících z nemovitostí. Nemovitosti jsou ve vlastnictví obcí a okresů významnou částí národního vlastnictví. Rozdělení podílů vlastnictví připadajícího obcím a okresním místním samosprávám se liší závisle na druhu a území.

Význam tohoto vlastnictví obcí a okresů v národním a lokálním hospodářství stále roste. Je to základním projevem rostoucí úlohy sektoru místní samosprávy.

EIGENTUM DER GEMEINDEN UND KREISE IN POLEN IN DEN JAHREN 1999-2005

Zusammenfassung

Die Thematik des obigen Artikels ist mit der materiellen Basis verbunden und der Realisierung von Aufgaben und Kompetenzen der lokalen Selbstverwaltungsorgane auf der Gemeinde- und Kreisebene. Die Publikation zeigt statistische Daten sowie die Analyse im Bereich der Elemente technischer und sozialer Infrastruktur, kommunaler Wohnungsressourcen, Organisationseinheiten, fester Aktiva sowie Budgeteinnahmen in den Gemeinden und Kreisen, die von den Realvermögen stammen. Die Realvermögen sind Eigentum der Gemeinde und des Kreises und bilden einen wesentlichen Teil des Nationalvermögens. Die Aufteilung der Eigentumsanteile, die auf die lokale Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise fallen ist verschieden, je nach Art und Gebiet.

Die Bedeutung dieses Eigentums in den Händen der Gemeinden und Kreise ist in der Landes- und Lokalwirtschaft immer größer. Das ist das grundlegende Zeichen für die wachsende Rolle des Sektors der lokalen Selbstverwaltung.