

WSTĘP

Obecny model ustroju administracji publicznej w Polsce składa się z dwóch segmentów: rządowego i samorządowego. Samorząd terytorialny na szczeblu gminy został reaktywowany ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ oraz ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym². Następnym krokiem w budowie samorządu terytorialnego była reforma administracji publicznej przeprowadzona w 1998 r., która dokonała zmian struktury polskiej terenowej administracji publicznej. Wprowadzony został trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa oraz powołany samorząd terytorialny na szczeblu powiatu i województwa. Reforma zakładała decentralizację i dekoncentrację zadań administracji publicznej.

W wyniku tej reformy, w oparciu o ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa na terytorium RP³, z dniem 1 stycznia 1999 r. funkcjonować zaczęło 16 samorządowych województw, a obok nich 373 samorządowych powiatów oraz 2489 gmin⁴. W 16 województwach powstało łącznie 308 powiatów ziemskich oraz 65 miast na prawach powiatu. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedzib władz powiatu⁵ liczba powiatów zwiększyła się do 315.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów⁷ wprowadziły dwie formy samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym – powiat, nazywany często w doktrynie powiatem ziemskim, oraz miasto na prawach powiatu, nazywane powiatem grodzkim⁸.

Wykonywanie przez miasta na prawach powiatu zadań publicznych przypisanych gminie oraz powiatowi, jak również zadań zleconych powierzonych w zasadniczej części ustawowo, stwarza cały szereg problemów. Jednym z nich pozostaje

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 94, ze zm.).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, która z dniem 1 stycznia 1999 r. otrzymała nazwę „o samorządzie gminnym” (T.j.: Dz.U. 2016.446 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału państwa na terytorium RP (Dz.U. nr 96, poz. 603, ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedzib władz powiatu (Dz.U. nr 62, poz. 631, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (T.j.: Dz.U. 2016.814, ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).

⁸ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, wyd. 4, Warszawa 2009, s. 124.

kwestia realizowania przez prezydentów miast na prawach powiatu zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w postaci gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Kontrowersje budzi ustrojowo, finansowo i zadaniowo złożony status jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest miasto na prawach powiatu, połączonej dodatkowo z budżetem państwa transferami środków finansowych, związanymi z realizacją zadań zleconych tej jednostce samorządu terytorialnego. Jednym z rodzajów zadań powierzonych prezydentowi miasta na prawach powiatu, wykonującemu zadania starosty, są zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Na tle tak ukształtowanej relacji jednostki samorządu terytorialnego – miasta na prawach powiatu i Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości i dotującego, zdarzają się w praktyce sytuacje problematyczne. Powyższy stan jest w dużej mierze wynikiem nieprzestrzegania regulacji określających system finansowy miast na prawach powiatu, związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również istotnych problemów interpretacyjnych na gruncie istniejących rozwiązań prawnych. Zagadnienia te, jako rodzące wiele kontrowersji w doktrynie, orzecznictwie, a zwłaszcza w praktyce, wymagają szczegółowej analizy oraz uporządkowania.

Status prawny miasta na prawach powiatu ukształtowany został szeregiem przepisów, zamieszczonych w różnych ustawach. I tak w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹ ustawodawca określił, że „miastem na prawach powiatu jest miasto liczące więcej niż 100 000 mieszkańców oraz miasto, które przestało być siedzibą wojewody z dniem 31 grudnia 1998 r.” Następne przepisy ww. artykułu dopuszczają możliwość ewentualnych odstępstw od tej zasady. Miasta na prawach powiatu w języku prawniczym dość powszechnie określane są jako „powiaty grodzkie”. Miasta te, co wynika z art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowią szczególną kategorię gmin, na które ustawodawca nałożył dodatkowo zadania realizowane na obszarze innych gmin przez powiat. Delegowano zatem wykonywanie praw powiatu na poziom najniższej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, czyli na poziom gminy, przyznając prawa powiatu gminie¹⁰. W znaczeniu ustrojowym miasto takie pozostaje nadal gminą, w której funkcje organów powiatu sprawują rada miasta i prezydent miasta. Status miast na prawach powiatu jest złożony: z jednej strony wykonują one wszystkie funkcje gmin określone w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹, z drugiej – realizują zadania powiatowe wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹².

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (T.j. Dz.U.2016.814, ze zm.).

¹⁰ P. Dobosz, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym (art. 91)*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 509.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz.U.2016.446, ze zm.).

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r. K. 7/99, źródło: LexPolonica nr 345531, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2000/3, poz. 66, OTK ZU 2000/1, poz. 2.

Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Z kolei przepisy dotyczące powiatu, do miast na prawach powiatu, mają zastosowanie odpowiednie, przy czym tylko w zakresie, w którym miasta te wykonują zadania powiatu¹³.

W związku z realizacją przez miasto na prawach powiatu zadań gminnych i powiatowych w art. 85 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹⁴ wprowadzono zasadę, zgodnie z którą miasto na prawach powiatu sporządza jeden budżet, a uchwała budżetowa określa poszczególne dochody z uwzględnieniem ich podziału według źródeł dochodów gminy i powiatów oraz rodzaju wydatków przewidzianych na zadania realizowane przez gminy i powiaty¹⁵.

W ustawie o samorządzie powiatowym, w odróżnieniu od ustawy o samorządzie gminnym, określając w art. 4 ust. 1 przypisane powiatowi zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, przyjęto klauzulę dualistycznej enumeracji pozytywnej, wyszczególniając w art. 4 ust. 1 i 2 zadania oraz obligując do zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, a nadto formułując w art. 4 ust. 3 odsyłającą normę zadaniową, w myśl której także inne ustawy mogą określać zadania powiatu¹⁶.

Określone w art. 4 ust. 1 ustawy zadania powiatu są zatem katalogiem enumeratywnym, który zgodnie z ust. 3 ww. artykułu może zostać rozszerzony przez ustawy szczególne.

Co prawda w doktrynie pojawiają się poglądy¹⁷, zgodnie z którymi ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadziła przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym podziału zadań jednostek samorządowych na zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej, jednakże uzasadnione jest stanowisko, iż koncepcja dwudzielności – na zadania własne i zlecone – została zachowana¹⁸.

Na rzecz takiego stanowiska może świadczyć art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, gdzie dopuszczono możliwość określenia w innych ustawach spraw należących do zakresu działania powiatu jako zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez powiat.

¹³ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 197.

¹⁴ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U.1998.133.872, ze zm.).

¹⁵ J. Glumińska-Pawlic, *Finanse miasta na prawach powiatu*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruszkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicz, Temida 2, Białystok 2012, s. 300.

¹⁶ P. Dobosz, *Komentarz do ustawy...*, s. 77-78.

¹⁷ M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 8-9.

¹⁸ Por. P. Dobosz, *Komentarz do ustawy...*, s. 77-78; Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, tom I, Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 82.

Właśnie z mocy przepisu szczególnego – art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹ – starosta powiatu uzyskał uprawnienia *statio fisci* Skarbu Państwa, będącego właścicielem nieruchomości, do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, traktowane jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Zgodnie w ww. przepisem ilekroć jest mowa w tej ustawie o właściwym organie, należy przez to rozumieć starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Stosownie do artykułu 4 pkt 9 b¹ ww. ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o staroście, należy przez to rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu.

W oparciu o art. 20 ustawy o gospodarce nieruchomościami utworzone zostały zasoby nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, stosownie do art. 21 tej ustawy, należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, a także nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa.

Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa w myśl art. 23 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 9b¹ ww. ustawy gospodarują starostowie lub też prezydenci miast na prawach powiatu, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie.

Ponadto, zgodnie z art. 11 w zw. z art. 4 pkt 9 b¹ ww. ustawy, starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu, wykonujący zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, są organami reprezentującymi Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami.

Realizacja powierzonych powiatom i miastom na prawach powiatu zadań z zakresu administracji rządowej zależy jest od zapewnienia im odpowiednich środków finansowych. Regulacja ta wynika z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, obligującego ustawodawcę do utrzymywania odpowiedniej proporcji między wysokością dochodów a zakresem przypadających zadań²⁰.

W wyniku reformy przeprowadzonej w 1998 r. został ukształtowany nowy podział terytorialny kraju powiązany z decentralizacją władzy publicznej. W ślad za reformą terytorialną nie nastąpiła jednak faktyczna decentralizacja finansów publicznych, rozumiana jako przekazywanie uprawnień i środków ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego²¹. Doszło zatem do decentralizacji zadań publicznych, ale

¹⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (T.j. Dz.U.2016.2147, ze zm.).

²⁰ J. Glumińska-Pawlic, *Gospodarka finansowa miasta na prawach powiatu*, Wydawnictwo Kaga-Druk, Katowice 2013, s. 21.

²¹ Por. E. Ruśkowski, *Decentralizacja finansowa a komunalizacja finansów publicznych*, [w:] *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 1997, s. 11.

za przekazanymi zadaniami nie nastąpiła jednak wystarczająca decentralizacja środków publicznych. Dochody powiatów, a tym samym także miast na prawach powiatu, w zakresie realizacji zadań zleconych zostały w znacznym stopniu niedoszacowane, co destruktywnie wpływa na realizację powierzonych zadań²².

Normatywne podstawy decentralizacji środków publicznych ukształtowała ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²³, która w art. 8 ust. 1 pkt 1 przewiduje, iż fakultatywnymi dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej. Natomiast zgodnie z art. 49 ust. 1 i ust. 3 – 6 ww. ustawy jednostka wykonująca zadania z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Kwoty dotacji celowych ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Dotacje są przekazywane przez wojewodów i powinny umożliwić pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Jeśli dotacja celowa nie umożliwi pełnego wykonania zadań zleconych, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W takim przypadku, jak wynika z art. 49 ust. 6 powołanej ustawy, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym.

Zatem na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, w oparciu o art. 8 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, miastom na prawach powiatu przysługuje dotacja celowa, przeznaczona na finansowanie wydatków związanych z gospodarowaniem przez prezydenta miasta na prawach powiatu zasobem nieruchomości Skarbu Państwa²⁴. Zaś dochody budżetowe związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez prezydenta miasta na prawach powiatu odprowadzane są do budżetu państwa, z uwzględnieniem m.in. potrącenia, o którym mowa w art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. przepisem od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa wchodzących do Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Należy przyjąć, iż jeżeli ww. wpływy dotyczą nieruchomości znajdujących się na ob-

²² J. Glumińska-Pawlic, *Gospodarka finansowa...*, s. 51; J. Glumińska-Pawlic, „Złe prawo” barierą naprawy finansów samorządowych, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wolters Kluwer, Lublin 2007, s. 204.

²³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (T.j.: Dz.U. 2016.198, ze zm.).

²⁴ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 61.

szarze miasta na prawach powiatu, to wskazane 25% potrącenia przysługuje właśnie miastu na prawach powiatu.

W związku z powyższym, a także z uwagi na usytuowanie prezydenta miasta na prawach powiatu jako reprezentanta Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami oraz jako organu wykonawczego miasta na prawach powiatu zachodzi powiązanie gospodarki finansowej Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa z gospodarką finansową miasta na prawach powiatu, która i tak już sama w sobie jest złożona²⁵.

Przywołane wyżej regulacje prawne stały się motywem dla podjęcia próby analizy dogmatycznej, teoretycznej, a także empirycznej systemu transferu środków z budżetu państwa dla miast na prawach powiatu, na zadania zlecone z zakresu gospodarki nieruchomościami, dokonywanego w formie dotacji celowych oraz transferu dochodów związanych z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym dochodów własnych miasta na prawach powiatu z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz dochodów budżetu państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zastosowana metoda badawcza, oparta na kompleksowej ocenie stanu normatywnego obowiązującego w zakresie wyznaczonej tematem pracy problematyki oraz analizie funkcjonowania praktyki, posłużyć ma wykazaniu **tezy badawczej**, zgodnie z którą:

Aktualne uregulowania dotyczące zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – miast na prawach powiatu, dotacjami z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, nie w pełni zapewniają prawidłowe finansowanie i realizację powierzonych zadań.

Ze względu na złożoność problemu badawczego oraz relacje zachodzące pomiędzy poruszonymi zagadnieniami konieczne będzie przyjęcie cząstkowych hipotez badawczych, które odpowiadają poszczególnym rozdziałom.

Zgodnie z pierwszą hipotezą badawczą: wykonywanie przez prezydenta miasta na prawach powiatu zadania zleconego w postaci gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa – w realiach złożoności rodzajowej i ilościowej zadań realizowanych przez powiat grodzki może stanowić jedną z przyczyn problemów (nieprawidłowości). Problemy te pogłębiają niejasne, wadliwe regulacje prawne dotyczące tego zadania, jak również uchybienia w zakresie wykonywania obowiązków ciążących na prezydentach miast na prawach powiatu oraz niesprawny system kontroli.

Druga hipoteza badawcza: brak systemowej regulacji prawnej dla dotacji celowych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym do-

²⁵ Ibidem, s. 60.

tyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez prezydentów miast na prawach powiatu, które regulują sposób wyliczania i podziału kwot dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, implikuje przekazywanie z budżetu państwa na realizację tych zadań dotacji celowych według różnorodnych, zmieniających się, a przede wszystkim nieznanymi prezydentom miast kryteriów podziału.

Trzecia hipoteza badawcza: wszelkie koszty gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez prezydenta miasta na prawach powiatu winny być pokrywane z dotacji celowych, zaś środki finansowe, o których mowa w art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uzyskiwane przez miasto na prawach powiatu w wyniku potrącenia 25% od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności, stanowią dochód miasta na prawach powiatu, a nie ryczałtowe pokrycie kosztów związanych z nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zgodnie z czwartą hipotezą badawczą: obowiązujące regulacje nie zawsze gwarantują jednostce samorządu terytorialnego – miastu na prawach powiatu ochronę prawną w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezapewnienie warunków finansowych umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

Piąta hipoteza badawcza: złożony ustrój miasta na prawach powiatu i pełnienie przez prezydenta miasta na prawach powiatu podwójnej roli, tj. organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego oraz *statio fisci* Skarbu Państwa, mogą stanowić przyczyny niewłaściwego stosowania obowiązujących przepisów dotyczących przekazywania przez wojewodę dotacji celowych na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, jak również przepisów dotyczących przekazywania przez prezydentów miast na prawach powiatu dochodów pobranych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na rachunek właściwych urzędów wojewódzkich.

Przedmiotem rozważań będzie analiza aspektów finansowych realizacji zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez prezydenta miasta na prawach powiatu. Zagadnienie to, ze względu na swą szczegółowość, nie było jak dotąd celem kompleksowych badań. Zasadne jest tym samym podjęcie próby analizy i uporządkowania istotnych kwestii dotyczących transferów finansowych w szczególnej jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest miasto na prawach powiatu, w kontekście zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Ocenie poddane zostaną obowiązujące uregulowania systemu transferu środków z budżetu państwa dla miast na prawach powiatu na zadania zlecone z zakresu

gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, dokonywanych w formie dotacji celowych, oraz odpowiedzialności Skarbu Państwa w sytuacji, gdy dotacja nie została przekazana zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto analizie poddane zostaną przepisy dotyczące transferu dochodów związanych z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym dochodów własnych miasta na prawach powiatu z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz dochodów budżetu państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przekazywanych na rachunek właściwych urzędów wojewódzkich. Do realizacji tego celu posłuży rozważenie wpływu, jaki ma dwoistość funkcji prezydenta miasta na prawach powiatu, który z jednej strony jest organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej – reprezentantem Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, na prowadzenie prawidłowej gospodarki finansowej w miastach na prawach powiatu.

Wskazane wyżej cele, teza oraz hipotezy badawcze wytyczą zakres i układ pracy. Rozważania zostały podzielone na sześć rozdziałów.

Dla realizacji celu pracy niezbędne będzie odniesienie się, w pierwszym jej rozdziale, do statusu prawnego szczególnej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest miasto na prawach powiatu oraz do problematyki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa jako zadania zleconego prezydentowi miasta na prawach powiatu. W pierwszym podrozdziale omówiona zostanie istota miasta na prawach powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w ujęciu ustrojowym, jak i prawnofinansowym. Zakres rozważań podrozdziału drugiego to problematyka zadań miasta na prawach powiatu. Zadania związane z gospodarowaniem nieruchomościami, na co zwrócono uwagę, to zadania własne miast na prawach powiatu w sferze nieruchomości samorządowych oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W odniesieniu do zadań zleconych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa omówione zostaną także najczęściej występujące problemy zachodzące w trakcie ich realizacji. W części końcowej tego podrozdziału przedstawione zostaną zagadnienia dotyczące reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi jego własność.

Ze względu na zależność zachodzącą między realizacją powierzonych zadań a otrzymywanymi na te zadania środkami finansowymi rozdział drugi pracy poświęcony będzie problematyce dotacji celowej z budżetu państwa, stanowiącej źródło finansowania zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, realizowanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu. W podrozdziale pierwszym jako wprowadzenie do rozważań wskazane zostaną rodzaje transferów środków z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz przyczyny leżące u podstaw konieczności zasilania budżetów jed-

nostek samorządu terytorialnego środkami z transferów i funkcje transferów. Dalej omówiona zostanie rola dotacji celowej w systemie finansów publicznych oraz rodzaje dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. W podrozdziale drugim przedstawione zostaną zagadnienia dotyczące budżetu państwa jako źródła dotacji celowej dla miast na prawach powiatu na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Następnie, na przykładzie danych dotyczących roku 2015 dla województwa śląskiego, analizie poddane zostanie ujęcie dotacji celowych na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa dla miast na prawach powiatu w budżecie państwa i w budżecie Wojewody Śląskiego oraz kwestia sposobu ustalania wysokości środków finansowych niezbędnych do wykonania zadań ustawowo zleconych i kryteria ich podziału. W podrozdziale trzecim podjęta zostanie próba ustalenia przyczyn zmian dokonywanych w kwotach przyznanych dotacji celowych na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa dla miast na prawach powiatu, a w podrozdziale czwartym przeanalizowane zostaną regulacje zwrotu dotacji celowej do budżetu państwa.

Rozdział trzeci pracy poświęcony będzie kwestiom dochodów budżetowych związanych z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. W jego ramach szczegółowo przedstawiona zostanie problematyka dochodów miasta na prawach powiatu, w tym dochodów własnych miasta na prawach powiatu z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ich charakteru prawnego. Poza tym zwrócona zostanie uwaga na zagadnienia dochodów budżetu państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W rozdziale czwartym analizie poddana będzie realizacja zasady adekwatności środków do zadań z punktu widzenia ustalania i przekazywania prezydentom miast na prawach powiatu dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Przedmiotem rozważań uczyniono regulacje prawne dotyczące kryteriów ustalania kwot dotacji celowych na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz kwestie ich faktycznego stosowania. Zakresem rozważań tego rozdziału pracy objęta będzie nadto problematyka gwarancji prawnych związanych z zabezpieczeniem właściwego poziomu dotacji celowej na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez prezydenta miasta na prawach powiatu oraz analiza dotychczasowych doświadczeń samorządu związanych z sądowym dochodzeniem roszczeń.

W kontekście występujących w praktyce problemów, związanych z zasilaniem budżetów miast na prawach powiatu dotacjami z budżetu państwa na zadania zlecone administracji rządowej z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, przedmiotem rozdziału piątego będzie ocena praktycznych konsekwencji występowania prezydenta miasta na prawach powiatu w podwójnej roli, tj. organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, ale także *statio fisci* Skarbu Państwa.

stwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami. W rozdziale tym odniesienie znajdą zagadnienia własności i interesu prawnego prezydenta miasta na prawach powiatu w postępowaniach dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Ponadto analizie poddany zostanie problem pełnienia podwójnej roli przez prezydenta miasta na prawach powiatu, w kontekście relacji zachodzących pomiędzy udzielającym a przyjmującym dotację celową na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz zagadnienia związane z odpowiedzialnością karną i karnoskarbową, jak również odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tego organu.

W rozdziale VI zawarte zostaną wnioski wynikające z prowadzonej analizy, w szczególności odnoszące się do teoretycznych założeń oraz normatywnego modelu finansowania zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez miasta na prawach powiatu w kontekście rzeczywistego ich funkcjonowania. Podjęta zostanie także próba przedstawienia wniosków *de lege ferenda*.

Praca odnosić się będzie do zagadnień związanych z wybraną jednostką samorządu terytorialnego – miastem na prawach powiatu – jako jedynej o podwójnym statusie: gminy i powiatu, której to dualizm zostaje dodatkowo spotęgowany na gruncie istniejącego systemu finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Problematyka ta zostanie przedstawiona na tle aspektów finansowych wykonywania przez prezydenta miasta na prawach powiatu zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz na tle transferu dochodów związanych z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zasilających budżet miasta na prawach powiatu – jako dochody własne oraz zasilających budżet państwa jako dochody m.in. ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa należących do Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności.

Metodami badawczymi zastosowanymi w pracy będą przede wszystkim: analiza aktów normatywnych, doktryny oraz orzecznictwa sądowego w relacji do funkcjonowania praktyki. Przedstawione w pracy rozważania będą miały głównie charakter teoretycznoprawny i analitycznoprawny, ponadto wnioski płynące z tych rozważań będą także wynikiem kilkuletniej obserwacji praktyki.

Podstawę źródłową pracy stanowią będą regulacje prawne transferów finansowych związanych z wykonywaniem zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez prezydenta miasta na prawach powiatu, zawarte w aktach normatywnych w obszarze prawa samorządu terytorialnego, prawa administracyjnego i prawa finansowego, w literaturze, doktrynie prawa oraz w orzecz-

nictwie – w przywołanym wyżej zakresie. Empiryczna analiza transferów środków finansowych pomiędzy budżetem państwa i budżetem miasta na prawach powiatu, w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zostanie przeprowadzona na podstawie dokumentów i informacji pochodzących ze Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach oraz z Urzędu Miasta Jaworzno²⁶.

W pracy wykorzystane zostaną także informacje o wynikach kontroli²⁷ Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Kielcach pn. Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, którą objęto 53 jednostki, z tego wszystkie urzędy wojewódzkie, 17 starostw powiatowych, 16 miast na prawach powiatu oraz 4 jednostki miejskie prowadzące ewidencję nieruchomości lub gospodarujące nieruchomościami Skarbu Państwa, oraz informacja o wynikach kontroli²⁸ Najwyższej Izby Kontroli pn. Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz pomocy społecznej), którą objęto 30 podmiotów, w tym 6 urzędów wojewódzkich i 12 starostw powiatowych.

Stan prawny regulacji omawianych w pracy datowany jest na dzień 8 marca 2017 r. i odnosi się jedynie do prawa polskiego.

²⁶ W oparciu o zgodę Wojewody Śląskiego oraz Prezydenta Miasta Jaworzna na wykorzystanie dokumentów do celów naukowych.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli Delegatura w Kielcach pn. Gospodarowanie przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa; kontrola nr P/05/132, s. 9-10 i 49.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli pn. Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz pomocy społecznej); kontrola nr P/14/103.