
ASPEKTY FINANSOWE
GOSPODAROWANIA
NIERUCHOMOŚCIAMI
SKARBU PAŃSTWA
W MIASTACH
NA PRAWACH POWIATU

● KAMILA ŻMUDA-MATAN



Kamila Żmuda-Matan

Aspekty finansowe gospodarowania
nieruchomościami Skarbu Państwa
w miastach na prawach powiatu

Kamila Żmuda-Matan

Aspekty finansowe gospodarowania
nieruchomościami Skarbu Państwa
w miastach na prawach powiatu



Sosnowiec 2017

Recenzent

dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”

Danuta Dziewięcka

Projekt okładki

Bartłomiej Dudek

Copyright by

Oficina Wydawnicza „Humanitas”

ul. Kilińskiego 43

41-200 Sosnowiec

tel.: 32 363 12 25

e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl

dystribucja@humanitas.edu.pl

ISBN: 978-83-65682-73-4

Sosnowiec 2017

Spis treści

Wykaz skrótów	8
---------------------	---

WSTĘP	9
-------------	---

ROZDZIAŁ I

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa

jako zadanie zlecone prezydenta miasta na prawach powiatu	21
---	----

1. Miasto na prawach powiatu	21
1.1. Miasto na prawach powiatu jako jednostka samorządu terytorialnego	21
1.2. Ustrój i organy miasta na prawach powiatu	23
1.3. Podmiotowość prawna miasta na prawach powiatu	29
1.4. Gospodarka finansowa miasta na prawach powiatu	32
2. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa jako zadanie zlecone prezydenta miasta na prawach powiatu	39
2.1. Zadania miasta na prawach powiatu	39
2.2. Gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi jako zadanie własne miasta na prawach powiatu	42
2.3. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa jako zadanie zlecone prezydenta miasta na prawach powiatu	45
2.4. Reprezentacja Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami	66
Podsumowanie	75

ROZDZIAŁ II

Dotacja celowa jako transfer finansowy

z budżetu państwa na gospodarowanie nieruchomościami

Skarbu Państwa przez prezydenta miasta na prawach powiatu	78
---	----

1. Dotacja celowa jako rodzaj transferu z budżetu państwa	78
1.1. Rodzaje transferów z budżetu państwa	78
1.2. Przyczyny konieczności zasilania budżetu jednostki samorządu terytorialnego środkami z transferów i funkcje transferów	82
1.3. Dotacja w systemie finansów publicznych	84
1.4. Rodzaje dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego	89
2. Budżet państwa i budżet wojewody jako źródła dotacji celowej dla miast na prawach powiatu na zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa	94

2.1. Planowanie budżetowe jako etap wstępnego określania kwot dotacji celowych z budżetu państwa	94
2.2. Analiza ujęcia w budżecie państwa dotacji celowych na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa dla miast na prawach powiatu na przykładzie danych odnoszących się do roku 2015 dla województwa śląskiego	99
2.3. Analiza ujęcia w budżecie wojewody dotacji celowych na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa dla miast na prawach powiatu na przykładzie danych odnoszących się do roku 2015 dla województwa śląskiego	108
3. Przyczyny konieczności dokonywania zmian przyznanej kwoty dotacji celowej na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa dla miast na prawach powiatu	138
4. Zwrot dotacji celowej do budżetu państwa.....	146
Podsumowanie.....	149

ROZDZIAŁ III

Transfery dochodów związanych z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa..... 151

1. Dochody miast na prawach powiatu	151
2. Realizacja dochodów budżetowych przez miasta na prawach powiatu.....	155
3. Dochody budżetu państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez prezydentów miast na prawach powiatu.....	160
4. Dochody własne miast na prawach powiatu z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.....	167
Podsumowanie.....	181

ROZDZIAŁ IV

Realizacja zasady adekwatności z punktu widzenia ustalania i przekazywania prezydentom miast na prawach powiatu dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa..... 183

1. Zasada adekwatności środków do zadań	183
2. Prawne i faktyczne kryteria ustalania kwot dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa	195
3. Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa	207
Podsumowanie.....	218

ROZDZIAŁ V

Podwójna rola prezydenta miasta na prawach powiatu

– konsekwencje prawne i praktyczne 222

1. Podwójna rola prezydenta miasta na prawach powiatu
a właściwość organu i interes prawny w postępowaniu
w sprawach dotyczących gospodarowania
nieruchomościami Skarbu Państwa222
2. Podwójna rola prezydenta miasta na prawach
powiatu a relacja pomiędzy udzielającym a przyjmującym
dotację celową na gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa229
3. Podwójna rola prezydenta miasta na prawach powiatu
a odpowiedzialność karna, karnoskarbowa
oraz odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych240
- Podsumowanie242

ROZDZIAŁ VI

Wnioski końcowe i propozycje zmian..... 245

Wykaz tabel	256
Wykaz rysunków	257
Bibliografia	259
Wykaz źródeł prawa	273
Wykaz orzecznictwa	278
Wykaz pozostałych źródeł.....	284

Wykaz skrótów

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

EKSL – Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.

j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego

K.c. – Kodeks cywilny

K.k.s. – Kodeks karny skarbowy

K.p.a. – Kodeks postępowania administracyjnego

K.p.c. – Kodeks postępowania cywilnego

M.P. – Monitor Polski

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

PiP – Państwo i Prawo

p.p.s.a. – ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

RIO – regionalna izba obrachunkowa

SKO – samorządowe kolegium odwoławcze

SN – Sąd Najwyższy

t.j. – tekst jednolity

TK – Trybunał Konstytucyjny

TWE – Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską

UE – Unia Europejska

u.d.f.p. – ustawa o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

u.f.p. – ustawa o finansach publicznych

u.g.n. – ustawa o gospodarce nieruchomościami

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

WPFP – Wieloletni Plan Finansowy Państwa

VAT – podatek od towarów i usług

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 dwudzielnosci – 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 Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, 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. Mokrzyć, 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 zależna 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 umożliwiać pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Jeśli dotacja celowa nie umożliwia 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 częściowych 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 nieznanych 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 zleczanych 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 osiąganych 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 stanowić 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.

ROZDZIAŁ I

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa jako zadanie zlecone prezydenta miasta na prawach powiatu

1. Miasto na prawach powiatu

1.1. Miasto na prawach powiatu jako jednostka samorządu terytorialnego

Od 1 stycznia 1999 r. zaczął obowiązywać w Polsce nowy trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny państwa i trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego obejmująca szczebel gminny, powiatowy i wojewódzki. Normatywną podstawą utworzenia, a tym samym reaktywowania powiatów była ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁹ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów³⁰. Samorząd powiatowy został powołany jako łącznik między gminą a administracją rządową (bez kompetencji kierowniczych lub nadzorczych wobec gminy)³¹. Ustawa ta obok powiatów klasycznych (ziemskich) przewiduje istnienie miast na prawach powiatów (w okresie międzywojennym zwanych powiatami grodzkimi)³². Doktrynalny podział na powiaty: grodzkie (miejskie) i ziemskie (wiejskie) etymologicznie ma swoje źródło w historii. Powiaty grodzkie – terminologicznie wywiedzione od średniowiecznego grodu, bliższe łacińskiemu *urbs*, czyli miastu, a powiaty ziemskie, nawiązujące do majątków ziemskich, związane są z obszarami o przeznaczeniu rolnym³³.

Do powstania w 1999 r. miast na prawach powiatu jako jednostek samorządu terytorialnego realizujących zarówno zadania gminne, jak i powiatowe doprowadziły trzy zasadnicze przesłanki³⁴:

²⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (T.j.: Dz.U. 2016.814, ze zm.).

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652).

³¹ C. Rudzka-Lorentz, *Finanse samorządu terytorialnego po reformie administracji publicznej*, Kontrola Państwowa Najwyższa Izba Kontroli, Rocznik XLIV – nr 3 (266), Warszawa, maj – czerwiec 1999 r., s. 381.

³² B. Dolnicki, [w:] *Powiat*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2001, s. 51.

³³ P. Dobosz, *Komentarz do ustawy...*, s. 510.

³⁴ Przesłanki te zostały podane w dokumentach rządowych: Powiaty i miasta na prawach powiatu po roku reformy na podstawie danych Systemu Monitorowania Reformy Administracji Publicznej, oprac. Departament Wdrażania i Monitorowania Reformy Administracji Publicznej MSWiA, Warszawa 2000, s. 16; Por. A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia wybrane*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. LXXIV, 2006, s. 27-28; por. K. Koc, *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 82.

– po pierwsze, rozwiązanie takie w pewnych sytuacjach narzuciła infrastruktura kraju, np. w przypadku Górnego Śląska bądź Trójmiasta zmuszała ona do przyjęcia dla tych terenów rozwiązań odmiennych niż próby tworzenia „klasycznych” powiatów złożonych z kilku – kilkunastu gmin wiejskich i miejskich skupionych wokół większego ośrodka miejskiego;

– po drugie, wynikało to z wcześniejszego przekazania 46 miastom szerszego niż w przypadku innych gmin katalogu zadań publicznych³⁵ – ostatecznie zaś miasta te, łącznie z innymi, których status określono w art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym³⁶, stały się miastami na prawach powiatu;

– po trzecie, miało to stanowić rekompensatę dla miast, które w wyniku wprowadzenia nowego podziału administracyjnego utraciły dotychczasową pozycję stolicy województwa, poprzez przyznanie tym miastom szczególnego statusu – miast na prawach powiatu.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów.

W początkowej fazie funkcjonowania powiatów grodzkich kwestią sporną pozostawało ustalenie, czy są one gminnymi jednostkami samorządu terytorialnego czy też są powiatami³⁷. J.P. Tarno w publikacji z 2000 r. uznał, iż w ustawie o samorządzie powiatowym wyróżniono dwie kategorie powiatów. Powiat jest jednostką zasadniczego podziału terytorialnego, która obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin – powiat ziemski bądź cały obszar miasta – miasto na prawach powiatu³⁸. Status prawny

³⁵ Wcześniejsze przekazanie 46 miastom szerszego niż w przypadku innych gmin katalogu zadań publicznych nastąpiło najpierw w drodze umowy pomiędzy rządem a miastami, tj. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U.1993.65.309). Kolejne zadania przekazano wybranym miastom na podstawie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U.1995.141.692), zgodnie z którą miasta wymienione w załączniku, gminy warszawskie i miasto stołeczne Warszawa oraz miejskie strefy usług publicznych przejęły jako własne albo zlecone wymienione w ustawie zadania z zakresu administracji rządowej. Ww. ustawa obowiązywała do dnia 31 grudnia 1998 r., ale utrata przez nią mocy obowiązującej nie wpłynęła na zakres przejętych wcześniej zadań i kompetencji 46 miast.

³⁶ Ustawa o samorządzie powiatowym (T.j. Dz.U. 2016.814, ze zm.).

³⁷ Por. K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Zachodnie Centrum Organizacji, Katowice – Zielona Góra 1998, s. 17-18; K. Mońko, *Czy miasto na prawach powiatu jest gminą czy powiatem?*, „Wspólnota” 2000, nr 6 (517), s. 14; W. Zajac, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Municipium, Warszawa 1999, s. 43-44; K. Koc, *Powiat...*, s. 83; T. Milczarek, *Samorząd powiatowy*, Infor, Warszawa 1999, s. 11-12; Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, uznał, że „funkcjonowanie organów miasta na prawach powiatu jest regulowane przez przepisy dwóch ustaw: gminnej i powiatowej. Jednak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego linia demarkacyjna między zakresami spraw poddanych każdej z dwu regulacji jest wyraźna (...) art. 92 ust. 5 zawiera odesłanie do całościowej regulacji powiatu”; por. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 5 sędziów z dnia 9 kwietnia 2001 r., OPK 26/2000.

³⁸ J.P. Tarno, [w:] *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P.

miast na prawach powiatów został jednoznacznie określony w wyniku wprowadzenia z dniem 30 maja 2001 r. nowelizacji przepisów rozdziału 9 ustawy o samorządzie powiatowym – ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁹.

W art. 92 ust. 2 znowelizowanej w 2001 r. ustawy o samorządzie powiatowym przyjęto, iż miasto na prawach powiatu jest gminą, która wykonuje zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie.

Status prawny miasta na prawach powiatu, które nie przestaje być ani na chwilę gminą, potwierdził ostatecznie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 16 grudnia 2003 r.⁴⁰

Pojęcie „powiat grodzki” nie jest określeniem normatywnym, bowiem na gruncie obowiązujących przepisów prawa mowa jest wyłącznie o miastach na prawach powiatu, niemniej jednak w doktrynie pojęcie „powiatu grodzkiego” jest synonimem pojęcia „miasto na prawach powiatu”. Posługiwanie się względem miast na prawach powiatu nazwą „powiat grodzki” może jednak powodować błędną sugestię, iż jednostki te są powiatami. Właściwszym wydaje się posługiwanie w odniesieniu do tych gmin ich ustawową nazwą, tj. „miasta na prawach powiatu”⁴¹.

1.2. Ustrój i organy miasta na prawach powiatu

W mieście na prawach powiatu, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, rada miasta pełni funkcję organu stanowiącego i kontrolnego, natomiast prezydent miasta funkcję organu wykonawczego. W myśl art. 92 ust. 3 ww. ustawy 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. Ustawodawca nie stworzył odrębnych uregulowań dla formalnej struktury organów miasta na prawach powiatu. Zaznaczyć należy, iż regulacja

Tarno, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 17; por. M. Mokrzyć, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, WSAP, Szczecin 1999, s. 118.

³⁹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 r., nr 45, poz. 497, ze zm.).

⁴⁰ Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt Tw 80/02.

⁴¹ A. Wierzbica, *Wybrane problemy statusu prawnego jednostek organizacyjnych miasta na prawach powiatu*, Zeszyty Naukowe Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego, zeszyt nr 32, Zeszyt Naukowy Katedry Prawa i Administracji pod red. A. Bisztygi, Katowice 2007, s. 195-196; Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 października 2008 r., sygn. akt I FSK 1398/07; W gronie przedstawicieli nauk politycznych można spotkać jeszcze jedną nazwę: powiat jednogminny jako powiat grodzki i wielogminny jako powiat ziemski – zob. P. Lisowski, *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław, 7-8 marca 2005 r., red. J. Korczak, Biuro Rady Miejskiej Wrocławia „Aksel”, Wrocław 2005, s. 68.

art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym nie oznacza, że funkcjonowanie organów miasta na prawach powiatu w całości poddane jest ustawie o samorządzie gminnym⁴². Artykuł 92 ust. 3 ustawy ogranicza stosowanie ustawy o samorządzie gminnym względem funkcjonowania organów miasta na prawach powiatu tylko do nazwy, składu, liczebności oraz zasad i trybu działania tych organów, korzystając w tym celu z klauzuli enumeracji pozytywnej. Organy gminy, zachowując nazwy normatywne typowe dla odpowiednich jednostek miejskiego samorządu terytorialnego oraz status prawny organów gminy, z mocy ustawy stały się nadto organami powiatu w powiatach grodzkich⁴³.

Pozycja prawna rady miasta w mieście na prawach powiatu jest w związku z powyższymi przywołaną regulacją w znacznej mierze analogiczna do pozycji rady gminy. Trzeba jednak zaznaczyć odmienną rolę organu stanowiącego w powiecie grodzkim, wynikającą z szerszego katalogu zadań publicznych, które powierzono temu organowi⁴⁴.

Rada miasta jest organem stanowiącym w jednostce samorządu terytorialnego wykonującej zadania gminy i powiatu, w związku z czym kompetencje tego organu są rozbudowane w porównaniu z kompetencjami rady gminy. Kompetencje rady miasta obejmują zarówno kompetencje rady gminy (miejskiej), jak i kompetencje rady powiatu⁴⁵. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, które potwierdza, iż miasto na prawach powiatu jest gminą, której ustawodawca dodatkowo przypisał wykonywanie zadań powiatu, tym samym katalog zadań składających się na kompetencje organów miasta na prawach powiatu jest szerszy niż w przypadku organów gminy nieposiadającej statusu powiatu⁴⁶.

Katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady w powiecie grodzkim jest kompilacją ustawowych zadań rady gminy określonych w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawowych zadań rady powiatu określonych w art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym. Artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustanawia domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Natomiast katalog wyłącznych zadań rady gminy zawarty w ust. 2 nie jest katalogiem enumeratywnym. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 12 nie wprowadziła zasady domniemania właściwości rady powiatu we wszystkich sprawach należących do zakresu działania powiatu, zawarła natomiast, mające charakter zamknięty, wyliczenie spraw należących do wyłącznej właściwości rady powiatu. Zaznaczyć należy,

⁴² Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K. 7/99 LexPolonica nr 345531.

⁴³ Por. P. Dobosz, *Komentarz do ustawy...*, s. 510.

⁴⁴ A. Wierzbica, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym* (art. 92), red: B. Dolnicki, ABC Wolters Kluwer business, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 589.

⁴⁵ A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna*, tom III: *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 401.

⁴⁶ Por. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 października 2008 r., sygn. akt I FSK 1398/2007, LexPolonica nr 2274527 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA 3554/02, LEX nr 181016.

iz wyliczenie to w punkcie 11 powołanego artykułu wskazuje na możliwość poszerzenia tego zamkniętego katalogu właściwości rady powiatu do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu⁴⁷.

Regulacja ta może prowadzić do wątpliwości dotyczących stosowania zasady domniemania kompetencji rady miasta, wynikającej z art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, w sferze wszystkich spraw pozostających w zakresie działania miasta na prawach powiatu, czy też może tylko w zakresie tych, które miasto realizuje jako gmina, z wyłączeniem zadań powiatowych. W związku z przedstawionymi wątpliwościami zasadne wydaje się przywołanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który w kontekście art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym uznał, że chociaż funkcjonowanie organów miasta na prawach powiatu regulują przepisy dwóch ustaw, to linia demarkacyjna między zakresami spraw poddanych każdej z dwóch regulacji jest wyraźna. Artykuł 92 ust. 3 należy traktować jako enumeratywne wyliczenie kwestii, do których należy stosować ustawę o samorządzie gminnym, a mianowicie: nazwy, składu, liczebności oraz zasad działania miast na prawach powiatu. Zagadnienie właściwości, a tym bardziej jej domniemania na rzecz rady miasta nie mieści się w żadnej z kwestii wyliczonych w art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym⁴⁸.

Potwierdzenie stanowiska, iż domniemanie kompetencji wynikającej z art. 18 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje radzie miasta jedynie odnośnie do realizacji zadań gminy, było również przedmiotem rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażonych w wyroku z dnia 26 marca 2009 r.⁴⁹, w którym uznano, iż przepis art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym zawiera jedynie klauzulę generalną nakładającą na miasta na prawach powiatu obowiązek stosowania zasad tej ustawy przy wykonywaniu zadań powiatu ustalonych w obowiązującym ustawodawstwie, gdyż nie wyczerpują ich przepisy ustawy o samorządzie powiatowym. Zatem miasta na prawach powiatu w pierwszym rzędzie podlegają regulacjom odnoszącym się do samorządu gminnego, zaś przepisy ustawy o samorządzie powiatowym stosuje się do nich „odpowiednio” w takim zakresie, w jakim miasta te wykonują zadania powiatu. Kryterium stanowi rodzaj zadania wykonywanego przez miasto na prawach powiatu. Jeśli jest to zadanie „gminne”, stosuje się przepisy mające zastosowanie do gmin, jeśli zadanie ma charakter „powiatowy”, zastosowanie znajdują przepisy dotyczące powiatów.

Podobnie uznał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r.⁵⁰, podkreślając, że „z art. 92 ust. 2 ustawy o samorzą-

⁴⁷ Por. C. Martysz, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym* (art. 12), red. B. Dolnicki, ABC Wolters Kluwer business, wyd. 2, s. 119.

⁴⁸ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, LexPolonica nr 345531.

⁴⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1881/08, Legalis nr: 202630.

⁵⁰ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt II SA 4216/03.

dzie powiatowym wynika klauzula generalna nakładająca na miasta na prawach powiatu obowiązek stosowania zasad tej ustawy przy wykonywaniu zadań powiatu ustalonych obowiązującymi przepisami”.

Zatem jak wskazuje A. Wierzbica⁵¹, domniemanie kompetencji wynikające z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje radzie miasta jedynie w zakresie wykonywania przez ten organ zadań gminy. W stosunku do zadań powiatu realizowanych przez miasto na prawach powiatu domniemanie to nie znajdzie automatycznego zastosowania ze względu na brak w ustawie o samorządzie powiatowym generalnej klauzuli kompetencyjnej – zarówno na rzecz organu stanowiącego, jak i organu wykonawczego.

Pozycję prawną prezydenta miasta na prawach powiatu, jako organu wykonawczego takiej jednostki samorządu terytorialnego, reguluje, zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zarówno ww. ustawa, jak i ustawa o samorządzie gminnym, a ponadto ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy⁵² oraz ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁵³.

Obecny monokratyczny status organu wykonawczego miasta na prawach powiatu wynika z nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym, wprowadzonej mocą art. 81 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁴. Nowelizacja ta dokonała w art. 92 ust. 1 pkt 2 zamiany dotychczasowego pojęcia „zarząd miasta” na pojęcie „prezydent miasta”, skutkiem czego nastąpiła likwidacja kolegialnych organów wykonawczych gmin (miast na prawach powiatu) oraz powierzenie ich funkcji monokratycznym organom wykonawczym wybieranym w wyborach bezpośrednich.

W oparciu o art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym ustrój i działanie prezydenta miasta na prawach powiatu, jego powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym, przyjąć należy, iż pozycja prezydenta miasta na prawach powiatu jest analogiczna do pozycji wójta i burmistrza. Jako organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego o statusie gminy, ale nadto wykonującej zadania powiatu, prezydent miasta na prawach powiatu łączy funkcję wójta oraz zarządu i starosty.

Zagadnienie złożonych funkcji pełnionych przez prezydenta miasta na prawach powiatu stało się przedmiotem rozważań sądownictwa, w tym Sądu Najwyższego w postanowieniu Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 grudnia 2002 r.⁵⁵, w którym uznano, iż „nie ulega (...) wątpliwości, że prezydent

⁵¹ Por. A. Wierzbica, [w:] *Administracja publiczna*, tom III: *Ustrój administracji samorządowej...*, s. 404; A. Wierzbica, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym* (art. 92)..., s. 590; A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2006, s. 106-107.

⁵² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (T.j. Dz.U. 2017.15).

⁵³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (T.j. Dz.U. 2016.902, ze zm.).

⁵⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (T.j.: Dz.U. 2010 r., nr 176, poz. 1191).

⁵⁵ Sąd Najwyższy Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2002 r., sygn. akt III RN 90/02, LexPolonica nr 362010.

miasta na prawach powiatu jest organem osoby prawnej, jaką jest miasto na prawach powiatu, bowiem ustawa o samorządzie powiatowym i ustawy szczególnie wyposażają prezydenta miasta na prawach powiatu zarówno w kompetencje wykonywane samodzielnie i we własnym imieniu (np. art. 142 ustawy o gospodarce nieruchomościami), jak i kompetencje wykonywane w imieniu miasta na prawach powiatu”.

Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że status miasta na prawach powiatu jest złożony: z jednej strony wykonuje ono wszystkie funkcje gminy, z drugiej – realizuje zadania powiatowe. Prezydent miasta na prawach powiatu pełni jednocześnie funkcję starosty, wykonując szereg kompetencji z zakresu administracji rządowej. Skoro w ustawie wyodrębniono jednostkę samorządu terytorialnego – miasto na prawach powiatu, regulując jego status przez odesłanie do praw powiatu, a więc do unormowań ustawy o samorządzie powiatowym, to nie można odmówić organom takiego miasta uprawnień, które mają organy powiatu, w szczególności przyjąć, że mają ich mniej niż organy samego powiatu, bądź że ich zakres jest ograniczony⁵⁶.

Kwestia określenia właściwej relacji między prezydentem miasta na prawach powiatu a starostą była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 11 stycznia 2000 r.⁵⁷ wskazał, iż „prezydent miasta na prawach powiatu pełni jednocześnie funkcje starosty, a zatem otrzymał szereg nowych (w zestawieniu z programem pilotażowym i ustawą o wielkich miastach) kompetencji z zakresu administracji rządowej. W tym zakresie jego sytuacja jest identyczna jak wszystkich innych starostów, tzn. tych, którzy nie są jednocześnie szefami gmin”.

Zaznaczenia wymaga jednak, iż zarówno doktryna⁵⁸, jak i orzecznictwo w pewien sposób zrównują prezydenta miasta na prawach powiatu ze starostą, aczkolwiek nie traktują prezydenta jednocześnie jako starosty, a jako sprawującego funkcje starosty. W uchwale Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2003 r.⁵⁹ uznano, iż prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty. Podobnie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 października 2004 r.⁶⁰, zgodnie z którym „skoro z przepisu art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wynika zrównanie zadań miasta

⁵⁶ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 346/05, LexPolonica nr 2583204; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1463/2009, LexPolonica nr 2446440, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA 3554/02.

⁵⁷ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, LexPolonica nr 345531.

⁵⁸ A. Wierzbica, *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym (art. 92)...*, s. 592-593; A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe...*, s. 160-165; A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia wybrane...*, s. 44-46.

⁵⁹ Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2003 r., sygn. akt OPS 1/2003, LexPolonica nr 363139.

⁶⁰ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 października 2004 r., sygn. akt II SA 3774/2003, LexPolonica nr 379833.

na prawach powiatu z zadaniami powiatu, tzn. że takie miasto realizuje zarówno zadania określone ustawą o samorządzie gminnym, jak i ustawą o samorządzie powiatowym, tym samym Prezydent (...) wykonuje również funkcje starosty”. Zbieżne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 22 kwietnia 2009 r.⁶¹, w którym uznał, iż „(...) w miastach na prawach powiatu funkcję starosty wykonuje prezydent miasta”. Odmienne zdanie wyraził zaś Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 listopada 2009 r.⁶², w którym przyjął, iż prezydent miasta na prawach powiatu jest jednocześnie starostą, natomiast pracownicy urzędu w procesie wydawania decyzji przez starostę stają się pracownikami tego starostwa.

Do podstawowych zadań prezydenta miasta należy wykonywanie uchwał rady miasta oraz zadań miasta na prawach powiatu, a ponadto przygotowywanie projektów uchwał rady, opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gospodarowanie mieniem miasta, wykonywanie budżetu miasta, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych miasta, kierowanie bieżącymi sprawami miasta oraz reprezentowanie miasta na zewnątrz. Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie realizacji zadań własnych prezydent podlega radzie miasta wyłącznie.

Prezydent reprezentuje jednoosobowo miasto na prawach powiatu na zewnątrz. Na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym również oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo prezydent miasta na prawach powiatu, albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez prezydenta osobą. Natomiast jeżeli czynność prawna może skutkować powstaniem zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności wymagana jest kontrasygnata skarbnika (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Ustrój miasta na prawach powiatu określony jest w jego statucie, do którego w związku odesłaniem z art. 92 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym stosuje się ustawę o samorządzie gminnym. Projekt statutu miasta na prawach powiatu mającego powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Wejście w życie ustawy o samorządzie powiatowym w dniu 1 stycznia 1999 r. wywołało wątpliwości dotyczące obowiązywania statutów w miastach, które nabyły prawa miast na prawach powiatu z tym dniem. Odpowiedzi na pytanie, czy statuty miast, które obowiązywały przed nabyciem przez te miasta statusu miast na prawach powiatu, zachowały moc obowiązującą, udzielił Sąd Najwyższy w Postanowieniu –

⁶¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 22 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 867/2008, LexPolonica nr 2455929.

⁶² Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1463/2009, LexPolonica nr 2446440.