Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2013, t. 47, nr 2

Janina Kotlińska

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*

Streszczenie. *W artykule omówiono formułę limitowania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego (JST), obowiązującą od 2014 r., a ujętą w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Wskazano na zawarte w formule możliwości zadłużenia JST w aspekcie sprzedaży majątku, dokonano m.in. identyfikacji determinantów procedury i wysokości opłat związanych ze sprzedażą nieruchomości, podjęto też próbę odpowiedzi na pytanie: czy JST potrzebują majątku, by realizować nałożone na nie zadania?*

Słowa kluczowe: *dochody ze sprzedaży majątku, limity zadłużenia, zadania gmin, majątek samorządowy*

1. Wprowadzenie

Ustawą o finansach publicznych z 2009 r. ustawodawca wprowadził nową formułę limitowania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego (JST), obowiązującą w Polsce od 2014 r. Jedną z wielkości determinujących te możliwości są dochody ze sprzedaży majątku. W budżetach JST i w ich wieloletnich prognozach finansowych, z natężeniem większym niż dotychczas, zaczęto więc planować te dochody, częstokroć na pograniczu realności całego planu finansowego czy wręcz bez respektowania tej – jakże istotnej – zasady budżetowej.

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

Od 2010 r. w większości budżetów JST znaleźć można zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku. Jak pokazała praktyka samorządowa, nie wszystkie zaplanowane dochody udało się zrealizować. Substancja majątku samorządowego zaczęła się jednak zmniejszać szybciej, niż miało to miejsce wcześniej.

Celem opracowania jest: 1) wskazanie, że w formule określającej od 2014 r. możliwości zadłużenia JST ustawodawca zawarł „zachętę" dla władz samorządowych do sprzedawania majątku, 2) analiza planów finansowych JST pod kątem planowanych i wykonanych dochodów z majątku samorządowego w latach 2009-2012, 3) identyfikacja determinantów procedury i wysokości opłat związanych ze sprzedażą nieruchomości samorządowych, a także 4) próba odpowiedzi na pytanie: czy każdy rodzaj majątku samorządowego można sprzedać?, a w związku z tym: czy JST potrzebny jest majątek w celu realizacji nałożonych na nie zadań?

2. Sprzedaż majątku samorządowego w indywidualnym limicie zadłużenia JST

Od 2014 r. wielkością wykorzystywaną do wyliczenia indywidualnego wskaźnika[1], określającego maksymalną wysokość środków, jakie dana JST może w danym roku przeznaczyć na spłatę rat kredytów i pożyczek z należnymi odsetkami, wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, będą – poza dochodami ogółem danej JST (*D*), jej dochodami bieżącymi (*Db*) i wydatkami bieżącymi (*Wb*) – dochody ze sprzedaży majątku (*Sm*)[2]. Wskazaną formułę zawarł ustawodawca w następującym wzorze:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3}\cdot\left(\frac{Db_{n-1}+Sm_{n-1}-Wb_{n-1}}{D_{n-1}}+\frac{Db_{n-2}+Sm_{n-2}-Wb_{n-2}}{D_{n-2}}+\frac{Db_{n-3}+Sm_{n-3}-Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right).$$

Dochody ze sprzedaży majątku są – zgodnie z art. 235 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. – jednym z rodzajów dochodów majątkowych JST. W budżecie JST nie są one jednak zapisane w jednej pozycji. Należy ich szukać w trzech paragrafach klasyfikacji budżetowej, tj. 077 (Wpłaty z tytułu odpłatnego

[1] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 243.

[2] Dochody wykonane za lata $n-3$ i $n-2$ oraz planowane na rok $n-1$ (rok poprzedzający rok budżetowy, dla którego określany jest limit).

Tabela 1. Dochody z majątku w JST w latach 2009-2013

Wyszczególnienie	Ogółem JST	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woje-wództwa
2009					
Dochody z majątku (w mln zł)	5684	2401	2940	255	88
Wykonanie planu (w %)	88,38	83,89	92,28	87,03	97,78
Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100) – w %	–7,58	–13,29	–1,61	–14,14	–8,33
2010					
Dochody z majątku (w mln zł)	6352	2628	3276	305	143
Wykonanie planu (w %)	88,76	81,95	94,25	79,02	164,37
Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100) – w %	11,27	9,45	11,43	19,61	62,5
2011					
Dochody z majątku (w mln zł)	6451	2602	3353	325	171
Wykonanie planu (w %)	85,53	81,44	88,63	86,44	90,96
Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100) – w %	1,56	–0,99	2,35	6,56	19,58
2012					
Dochody z majątku (w mln zł)	6945	2737	3692	315	201
Wykonanie planu (w %)	86,70	82,89	90,58	75,54	93,49
Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100) – w %	7,66	5,19	10,11	–3,08	17,54
2013					
Planowane dochody z majątku (w mln zł)	10 663	3927	5051	797	288

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2009-2012 i planów na 2013 r. (www.mf.gov.pl) [15.05.2013].

nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości), 078 (Dochody ze zbycia praw majątkowych) i 087 (Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych)[3]. Nie są to więc tylko wąsko rozumiane dochody ze zbycia majątku samorządowego. Dochody te powstają w sytuacjach, gdy majątek samorządowy staje się własnością prywatną i dlatego też z założenia powinny mieć incydentalny charakter. Charakteru tych dochodów nie potwierdza gospodarka finansowa JST prowadzona w ostatnich latach.

[3] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.

Uczynienie z dochodów z majątku samorządowego determinanty możliwości zaciągania zobowiązań przez JST spowodowało, że już od 2010 r. dochody te (czasami bardzo wysokie) nagminnie zaczęły pojawiać się w ich budżetach i choć nie wszystkie z nich udaje się władzom samorządowym zrealizować, są one stałym elementem ich dochodów własnych, a ich wysokość – we wszystkich JST – sukcesywnie rośnie. Pośrednim[4] tego potwierdzeniem mogą być dane przedstawione w tabeli 1.

Dochody z majątku, o których mowa w tabeli 1 (często w literaturze nazywane majątkowymi), stanowią bardzo obszerną grupę wpływów samorządowego budżetu (zob. tab. 2 i 3). Wśród nich znaleźć można zarówno dochody z obrotu i gospodarowania rzeczowym majątkiem samorządowym, jak i dochody z majątku finansowego, dochody bezpośrednio lub pośrednio z majątkiem samorządowym związane. Analizowane w niniejszym opracowaniu dochody ze sprzedaży majątku samorządowego znaleźć można w zestawieniu każdego z przywołanych autorów. Z reguły związane są one ze sprzedażą nieruchomości, ale również dotyczyć mogą sprzedaży udziałów i akcji.

Wracając do tabeli 1 i analizując dane w niej zawarte, należy stwierdzić, że dochody majątkowe JST co roku wykonywane są na poziomie wyższym niż w roku poprzednim, choć niższym niż w zmienionym planie finansowym (uchwała budżetowa po zmianach) i dużo niższym niż wielkości pierwotnie zapisane. Biorąc pod uwagę istotnie wzrastającą wysokość tych dochodów, można przypuszczać, że ich wzrost nie jest związany jedynie ze zwiększonym wpływem do budżetów JST dochodów z gospodarowania majątkiem samorządowym. W dochodach tych z pewnością zawarty jest wzrost dochodów ze sprzedaży majątku.

Jednostki samorządu terytorialnego od 2010 r. na bardzo wysokim poziomie planowały dochody majątkowe, a wśród nich dochody ze sprzedaży majątku. Planowany wzrost ich o kilkadziesiąt czy kilkaset procent w stosunku do roku poprzedniego, częstokroć pod dużym znakiem zapytania stawiał możliwości realizacji zaplanowanych wielkości budżetowych, a w związku z tym przygotowanej przez JST wieloletniej prognozy finansowej. To z powodu braku realizmu w możliwości pozyskania tych dochodów kolegia regionalnych izb obrachunkowych orzekały nieważność prognozy finansowej gmin. Organy stanowiące JST, biorąc z kolei pod uwagę poziom realizacji tych dochodów, często odbiegający od pierwotnych zamierzeń, wahały się, czy udzielić organom wykonawczym

[4] Wpływy ze sprzedaży majątku, w ujęciu o którym mowa w formule limitu zobowiązań JST obowiązującej od 2014 r., są jednym z rodzajów dochodów majątkowych. Nie występują one jednak w sprawozdawczości finansowej JST, a zwłaszcza w sprawozdaniach z wykonania budżetów JST, jako odrębna pozycja. Sytuacja ta zmieni się najprawdopodobniej od 2013 r., kiedy to w wersji elektronicznej trafią do Ministerstwa Finansów wieloletnie prognozy finansowe JST, sporządzone według jednolitego wzoru. W kolejnych latach z pewnością trafniejsze będą wnioski – oparte na tych danych – dotyczące skali prywatyzacji majątku samorządowego.

Tabela 2. Dochody z majątku – w ujęciu wybranych autorów

Autor	Rodzaje dochodów
Andrzej Borodo	– dochody ze sprzedaży nieruchomości – opłaty z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste – czynsze najmu i dzierżawy – opłaty z tytułu oddania nieruchomości w trwały zarząd – opłaty adiacenckie – opłaty za niezabudowanie bądź niezagospodarowanie nieruchomości gruntowej w określonym terminie – zyski z zakładów i spółek
Maria Kosek-Wojnar	– opłaty (o charakterze cywilnoprawnym) za korzystanie z infrastruktury komunalnej – czynsze za najem i dzierżawę – dochody z akcji i udziałów w spółkach akcyjnych oraz w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością – dochody ze sprzedaży majątku, w tym również ze sprzedaży akcji i udziałów – itp.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 123-127; M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 76.

Tabela 3. Dochody majątkowe JST (wg B. Filipiak)

Grupa dochodów	Rodzaje dochodów
Z zarządzania majątkiem trwałym	– odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych – odsetki od udzielonych pożyczek – dochody z tytułu lokowania czasowo wolnych środków finansowych na rachunkach bankowych – dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe – wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej
Z zarządzania majątkiem obrotowym	– ze sprzedaży mienia komunalnego – z prywatyzacji przedsiębiorstw będących własnością jednostek samorządu terytorialnego – czynsze najmu i dzierżawy – ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego – dywidendy – wpływy z leasingu składników majątku komunalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 84.

absolutorium za wykonanie budżetu w danym roku[5]. Planowanie dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego wydaje się łatwe. O wiele trudniej jest je jednak zrealizować.

Zarówno zaistnienie, jak i wysokość dochodów ze sprzedaży majątku w samorządowym budżecie zdeterminowane są wieloma czynnikami. Po pierwsze, muszą być w samorządowym zasobie nieruchomości takie, które mogą być przeznaczone do sprzedaży, a więc posiadające aktualny operat szacunkowy. Po drugie, organ stanowiący JST musi postanowić o ich sprzedaży[6], a być może wcześniej podjąć decyzję o np. wyposażeniu danej nieruchomości gruntowej w media, czyli poniesieniu niezbędnych nakładów związanych z późniejszą sprzedażą gruntu. Po trzecie, musi zostać zachowana procedura sprzedaży, którą w większości przypadków (z reguły w ostatnich latach sprzedawane są grunty komunalne) stanowi procedura przetargowa[7], trwająca czasami długie miesiące. Po czwarte, muszą być chętni do zakupu nieruchomości, którzy będą dysponowali odpowiednim zasobem środków finansowych.

Popyt na nieruchomości samorządowe i jego struktura są zmienne w czasie i uwarunkowane wieloma czynnikami. Należą do nich m.in.: siła nabywcza potencjalnych inwestorów i ich plany na przyszłość (np. rozwoju działalności gospodarczej, mieszkaniowe), ogólna sytuacja na rynku, w tym na rynku nieruchomości, położenie nieruchomości i jej przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego JST, a także cena sprzedawanej nieruchomości. Biorąc pod uwagę fakt, że w sytuacji, gdy wszystkie JST – w celu „poprawy" wskaźników zadłużenia – oferują nieruchomości do sprzedaży, konkurencja w tym zakresie jest duża, a uzyskanie przez daną JST zakładanych z tego tytułu dochodów, w ocenie analityków rynku nieruchomości, jest bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe. Z jednej strony przepisy prawne, z drugiej – chęć uzyskania jak najwyższej ceny, a z trzeciej – oczekiwania potencjalnego nabywcy stanowią niejednokrotnie barierę nie do pokonania. W efekcie dana JST nie dość, że nie uzyskuje dochodów, które mogłaby przeznaczyć na inwestycje, to jeszcze niejednokrotnie ponosi dodatkowe koszty związane z nieruchomością, której nie udało się sprzedać. Oprócz wydatków związanych ze sporządzeniem lub aktualizacją operatu szacunkowego i organizacją procedury przetargowej są to jeszcze wydatki bieżące związane z utrzymaniem lub eksploatacją nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Biorąc powyższe pod uwagę, wskazać należy, że sprzedaż majątku samorządowego jest jednym ze źródeł dochodów własnych JST. To jednak, czy dochody

---

[5] Informacje podane na podstawie działalności opiniodawczej i nadzorczej prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu, w której autorka jest członkiem Kolegium Izby.

[6] Podejmowana jest w tym celu stosowna uchwała.

[7] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm., dział 2, rozdz. 3.

te pojawią się w ich budżetach nie jest – jak wskazano – wynikiem tylko chęci władz samorządowych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt sprzedaży, a mianowicie: co jest impulsem, który powoduje, że władze samorządowe planują dochody z tego źródła.

Nie budzi zastrzeżeń decyzja w tym zakresie, wynikająca z racjonalnie prowadzonej gospodarki majątkiem samorządowym, uwzględniająca szanse i zagrożenia długofalowego rozwoju jednostki. Wątpliwości budzić może jednak sprzedaż w celu „poprawy wskaźników zadłużenia", uwzględniająca krótkookresowe potrzeby JST. W związku z tym i w obawie o nieprzemyślane decyzje dotyczące sprzedaży majątku samorządowego autorka tego artykułu uważa, że dochody ze sprzedaży majątku nie powinny być uwzględniane przy ustalaniu indywidualnego limitu zadłużenia JST w Polsce, i sądzi, że wykorzystanie przez ustawodawcę dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego w roli „ulepszacza" indywidualnego limitu zadłużenia, jest „zaproszeniem" do często nieprzemyślanej jego prywatyzacji.

3. Sprzedaż majątku samorządowego w przepisach prawnych

Sprzedaż majątku samorządowego, o której mowa w nowym limicie zadłużenia JST, obejmuje przede wszystkim dwie sytuacje, tj. sprzedaż jakiegokolwiek składnika majątku samorządowego (budynku, lokalu, gruntu, innej rzeczy itd.), który dotychczas pozostawał w samorządowym zasobie lub we władaniu zależnym najemców, dzierżawców, użytkowników itd., oraz sprzedaż gruntu komunalnego dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu. Wskazane sytuacje rodzą konieczność zastosowania innych procedur. Inne też związane są z nimi dochody.

Typowa sprzedaż opisana jest w Kodeksie cywilnym[8], a polega na przeniesieniu własności rzeczy w zamian za płatność. Przeniesienie to następuje najczęściej na skutek nieprzydatności rzeczy (okresowej lub trwałej) oraz ich zużycia (fizycznego bądź ekonomicznego)[9]. Wpływy ze sprzedaży są z reguły znaczne, jednakże jednorazowe, a jej procedura, zwłaszcza w odniesieniu do majątku publicznego, podlega dość rygorystycznym regulacjom prawnym.

---

[8] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm., art. 535 i n.

[9] B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 322.

Zgodnie z art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami[10], sprzedaż nieruchomości komunalnych pociąga za sobą wymóg zorganizowania przetargu. O zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator. Przetarg ogłasza i organizuje organ wykonawczy jednostki samorządowej. Jeżeli ogłoszony przetarg nie przyniesie rozstrzygnięcia (nie doszło do zawarcia stosownej umowy), przeprowadzenie drugiego przetargu powinno nastąpić nie wcześniej niż po 30 dniach i nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia odbycia się pierwszego przetargu[11]. Ogłoszenie drugiego przetargu nie tylko wydłuża proces pozyskania środków finansowych z tego tytułu, ale i pociąga za sobą konieczność obniżki ceny wyjściowej nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży.

Cenę nieruchomości do przetargu określa się na podstawie jej wartości. Cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości. Cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50%[12] tej wartości (art. 67 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości. Takie widełkowe określenie minimalnej ceny sprzedaży nieruchomości z jednej strony zabiera władzom samorządowym możliwość jej kształtowania na dowolnym poziomie, z drugiej jednak – ma zagwarantować JST pewne minimalne dochody i nie doprowadzać do sprzedaży atrakcyjnych nieruchomości za symboliczną złotówkę.

Cena nieruchomości obrazuje dobitnie realia społeczne, ekologiczne, gospodarcze, kulturalne itp. danej JST. Do czynników bezpośrednio wpływających na ceny zaliczyć można przede wszystkim:

– popyt na wolne tereny, zarówno wewnątrz danej JST, jak i wobec ofert innych JST,

– cechy nieruchomości, w tym jej przydatność do pełnienia określonych funkcji,

– istniejącą strukturę zabudowy JST, możliwe do pozyskania efekty zewnętrzne, w tym efekty sąsiedztwa,

– politykę władz lokalnych, w tym nakazy administracyjne i zamierzenia planistyczne,

---

[10] Wcześniej kwestie te regulowała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, t.j. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 z późn. zm.

[11] Do 22 października 2007 r. drugi przetarg mógł mieć miejsce już po 14 dniach. Zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 173, poz. 1218.

[12] Do 22 października 2007 r. musiała być to cena niższa o 50%. Zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 173, poz. 1218.

– preferencje ludności (zachowania przestrzenne mieszkańców, postrzeganie wizerunku miasta, moda na miasto, dzielnice, ulicę),

– czynniki ekologiczne, warunkujące jakość działalności w określonym miejscu,

– cechy fizyczne terenu,

– rozmiary siły nabywczej potencjalnych użytkowników miasta, tj. ile gotów jest zapłacić użytkownik za dostępność[13].

Nieruchomość samorządowa może być jednak sprzedana również w trybie bezprzetargowym. Przypadki takie znajdziemy w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. I tak, zbycie nieruchomości w tym trybie ma miejsce wówczas, gdy np.:

– nieruchomość jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo jej nabycia na podstawie art. 34 (m.in. poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu; najemcy lokalu mieszkalnego w sytuacji, gdy najem został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r.[14] na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale),

– sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego,

– przedmiotem zbycia są części nieruchomości, niezbędne do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę część nabyć, jeżeli części nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości,

– nieruchomość ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W niektórych jednak przypadkach cenę tę ustala się w wysokości równej jej wartości (art. 67 ust. 3a).

Przy sprzedaży bezprzetargowej właściwy organ może (nie musi) udzielić za zgodą odpowiednio wojewody, rady lub sejmiku, bonifikaty (tj. upustu w cenie nieruchomości), jeżeli nieruchomość jest sprzedawana np.:

– pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,

– osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową,

---

[13] M. Czornik, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wyd. AE, Katowice 2004, s. 81.

[14] Przed wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. nr 105, poz. 509 z późn. zm.

– jako lokal mieszkalny,

– spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem na rzecz członków spółdzielni odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem na członków spółdzielni własności lokali lub domów jednorodzinnych.

Bonifikata podlega zwrotowi, jeżeli osoba, która ją uzyskała, w okresie przed upływem 10 lat, licząc od dnia nabycia, wykorzystała nieruchomość na inny cel niż cel uzasadniający udzielenie bonifikaty albo sprzedała na rzecz osób trzecich (z wyjątkiem zbycia na rzecz osób bliskich). Jeżeli sprzedawana nieruchomość jest wpisana do rejestru zabytków, to jej cenę ustawowo obniża się o 50%. Jest to bonifikata ustawowa (tzn. udzielana z mocy prawa), którą właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody, rady albo sejmiku, podwyższyć lub obniżyć.

Sposób i termin zapłaty ceny za sprzedaną nieruchomość przepisy wiążą z procedurą sprzedaży. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność, a zatem musi nastąpić jednorazowo. Przy sprzedaży w drodze bezprzetargowej zapłata ceny może zostać rozłożona na oprocentowane raty roczne, nie dłużej jednak niż na 10 lat (art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęcie sprzedaży majątku samorządowego w nowej formule liczenia zadłużenia JST obejmuje także przekształcenie przez osoby fizyczne i prawne prawa użytkowania wieczystego gruntu komunalnego w prawo własności.

W myśl art. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[15] z żądaniem o odpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności wystąpić mogą osoby fizyczne i osoby prawne będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami, przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę, nieruchomości rolnych. Oprócz tego o takie przekształcenie mogą wystąpić też osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego, oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży. Uprawnienie to może więc przysługiwać przedsiębiorstwom, spółkom, bankom, w tym także zagranicznym. Podobna sytuacja dotyczy następców prawnych ww. osób.

Ww. osoby za przekształcenie omawianego prawa zobowiązane są uiścić opłaty. Wysokość tych opłat określa w decyzji organ wykonawczy jednostki samorządowej. Do ustalenia tej opłaty stosuje się odpowiednie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 67 ust. 1, art. 68 ust. 1, art. 69 oraz art. 70 ust. 2-4), które stanowią, że wysokość opłaty za przekształcenie prawa użytkowania

[15] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Dz.U. nr 175, poz. 1459 z późn. zm.

wieczystego w prawo własności zależy od wartości rynkowej nieruchomości. Określenia wartości nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, który w tym celu sporządza operat szacunkowy. Wzór pozwalający na obliczenie wysokości opłaty zawiera stosowne rozporządzenie Rady Ministrów[16].

Opłata za przekształcenie, na wniosek użytkownika wieczystego, może być rozłożona na raty, na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat, chyba że wnioskodawca wystąpi o okres krótszy niż 10 lat. Nieuiszczona część opłaty, rozłożonej na raty, podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Organ stanowiący danej jednostki samorządowej może jednak wyrazić zgodę na zastosowanie innej stopy procentowej.

Jeżeli przekształcenie prawa użytkowania wieczystego dotyczy nieruchomości rolnej, organ właściwy do wydania decyzji może udzielić bonifikaty od tej opłaty. Od 2008 r. z 90% bonifikaty może skorzystać osoba fizyczna, której dochód miesięczny na jednego członka rodziny w gospodarstwie domowym nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za ostatnie półrocze roku poprzedzającego rok, w którym wystąpiono z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Warunkiem skorzystania z tej bonifikaty jest fakt zabudowania nieruchomości, której przekształcenie ma dotyczyć, na cele mieszkaniowe lub przeznaczenie nieruchomości pod tego rodzaju zabudowę. Ponadto z 50% bonifikaty mogą skorzystać osoby fizyczne i ich następcy prawni, którzy uzyskali prawo użytkowania wieczystego przed 5.12.1990 r., a także ci, którzy występują o przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w odniesieniu do nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków. Organ, który wyda decyzję o przekształceniu może udzielić także wyższych bonifikat, jeśli wyrazi na to zgodę organ stanowiący danej jednostki samorządowej.

Organ, który udzielił bonifikaty, może zażądać jej zwrotu po waloryzacji, jeżeli osoba, na której rzecz zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego przed upływem 5 lat, licząc od dnia przekształcenia, zbyła lub wykorzystała nieruchomość na inne cele niż te, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty. Nie dotyczy to jednak zbycia nieruchomości na rzecz osoby bliskiej (w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami), spółdzielni mieszkaniowej w przypadku ustanowienia odrębnej własności na rzecz członków oraz właścicieli lokali, którym przekształcono udział w prawie użytkowania wieczystego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, za zgodą organu stanowiącego jednostki samorządowej, organ, który wydał decyzję o przekształceniu, może odstąpić od żądania zwrotu bonifikaty.

---

[16] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i trybu sporządzania operatu szacunkowego, Dz.U. nr 207, poz. 2109.

Osoby fizyczne będące użytkownikami wieczystymi lub ich następcy prawni mają też prawo do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dotyczy to jednak tylko tych z nich, którym oddano nieruchomości w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed 5.12.1990 r. lub które uzyskały użytkowanie na podstawie dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.

Z zaprezentowanych informacji wynika, że planowane przez władze samorządowe dochody ze sprzedaży majątku w określonej wysokości mogą nie zostać zrealizowane w związku z istniejącymi regulacjami prawnymi. Powodem może być przedłużająca się procedura przetargowa (nierozstrzygnięty I i II przetarg) i w związku z tym uzyskanie niższej ceny sprzedaży nieruchomości, jak i skorzystanie przez nabywców nieruchomości z istniejących bonifikat. Bez względu jednak, jakie ostatecznie dochody ze sprzedaży majątku samorządowego uzyska dana JST, substancja jej majątku w krótszym lub dłuższym okresie ulegnie zmniejszeniu.

Tabela 4. Wybrane elementy majątku komunalnego w Polsce w latach 2009-2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Powierzchnia gruntów komunalnych (w ha)	988 440	996 657	1 005 733
Powierzchnia gruntów komunalnych pozostających w zasobie (w ha)	791 489	804 350	816 074
Powierzchnia gruntów komunalnych oddanych w trwały zarząd (w ha)	42 693	42 207	41 039
Powierzchnia gruntów komunalnych oddanych w użytkowanie wieczyste (w ha)	85 205	83 471	81 416
Powierzchnia terenów zielonych (lasy, parki, skwery i zieleńce) – w ha	115 777	116 116	116 455
Długość dróg gminnych i powiatowych o twardej nawierzchni (w km)	198 135	202 840	210 396
Lokale socjalne (w szt.)	61 435	b.d.	74 731

b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mienie gmin i powiatów w latach 2009-2011*, GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa 2013 (www.stat.gov.pl) [23.05.2013].

Z danych przedstawionych w tabeli 4, obrazujących zmiany w wybranych elementach majątku samorządowego, wynika, że w latach 2009-2011 zmniejszyła się powierzchnia gruntów komunalnych oddanych w trwały zarząd i użytkowanie wieczyste. Zastanawiający może wydawać się – w kontekście nasilających się procesów prywatyzacji gruntów komunalnych – fakt wzrostu

w skali kraju łącznej powierzchni gruntów komunalnych. Należy przypuszczać, a wynika to również z danych zawartych w tabeli, że wytłumaczeniem tej sytuacji jest wzrost długości dróg gminnych i powiatowych, a co za tym idzie – powierzchni gruntów komunalnych. Z pewnością rzetelniej można byłoby ocenić zmiany w powierzchni gruntów komunalnych poprzez analizę ich struktury. Analiza ta nie jest jednak możliwa z uwagi na brak danych statystycznych z tego zakresu.

Jeśli chodzi o mieszkania komunalne, to z danych GUS wynika[17], że liczba ich maleje. Na przykład w 2007 r. było ich 1,157 mln, a w 2009 r. już 1,063 mln. Przypuszczać więc można, że nastąpiła ich prywatyzacja. Warto jednak zauważyć, że choć istnieje zapotrzebowanie na czynszowe mieszkania komunalne (czas oczekiwania na przydział lokalu może trwać nawet kilkanaście lat), to rzadko dziś gminy wprost występują na rynku nieruchomości w roli inwestorów. W większości przypadków rolę tę przejęły towarzystwa budownictwa społecznego, w których gminy mają udziały.

4. Majątek samorządowy a zadania JST

W momencie reaktywowania działalności samorządu terytorialnego w Polsce ustawodawca wyposażył gminy w system dochodów i dał im na własność część majątku publicznego. Podobnie stało się, gdy powołano w struktury samorządowe powiaty i województwa. Dochody i majątek miały być atrybutami gwarantującymi należytą realizację zadań nałożonych na JST. Dziś – po tylu latach funkcjonowania JST – można stwierdzić, że system ich dochodów dalece odbiega od rzeczywistych potrzeb finansowych, a majątek w tym zakresie może być różnie postrzegany.

Na przestrzeni lat ustawodawca przerzucił na JST obowiązek realizacji znacznej części zadań publicznych[18], niestety nie wspomagając ich pulą środków adekwatną do potrzeb. Sytuacja ta wyraźnie odbiła się na możliwościach rozwoju JST i inwestowania w majątek samorządowy. Stan techniczny elementów tego ostatniego wyraźnie odbiega od pożądanego i dlatego jest raczej dodatkowym kierunkiem wydatków budżetowych JST niż źródłem jej dochodów. Czasami jedynym „lekarstwem" na chroniczny brak środków finansowych w JST wydaje się

---

[17] *Mały rocznik statystyczny Polski 2012*, GUS, Warszawa 2012, tabl. 8 (129), s. 231.

[18] Np. J. Kotlińska, *Zakres zadań i wydatków budżetowych organów samorządowych dużych miast w Polsce w latach 1991-2006*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 7-8; J. Kotlińska, *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42.

więc sprzedaż majątku samorządowego, która często jest lepszym rozwiązaniem niż utrzymywanie tego majątku. Ponadto, jak pokazuje praktyka, posiadanie majątku, a w szczególności nieruchomości, nie jest warunkiem koniecznym do tego, aby realizować zadania publiczne.

Dziś – zwłaszcza w większych gminach, w tym w miastach na prawach powiatu – funkcjonuje wiele prywatnych żłobków, przedszkoli i szkół, które realizują zadania gmin z zakresu opieki, wychowania i edukacji, bazując na majątku prywatnym (często jest to przy tym sprywatyzowany majątek komunalny). Również inne zadania JST (jak wywóz śmieci, dbanie o zieleń miejską, administracja budynkami komunalnymi) z powodzeniem realizowana jest przez podmioty prywatne. Praktyka samorządowa pokazuje także, że obiekty, w których funkcjonują zarówno szkoły, instytucje kultury, jak i np. siedziby władz samorządowych, mogą być własnością prywatną. Władze samorządowe wolą często płacić czynsz najmu za te lokale czy budynki, niż być ich właścicielem i realizować z tego tytułu szereg obowiązków[19].

Patrząc jednak na funkcje gmin, w tym gmin miejskich, wyraźnie widoczny jest monopol JST w pewnych sferach działalności. Sferą tą z pewnością jest realizacja funkcji łącznikowej na danym obszarze, którą realizuje JST dzięki posiadanym na własność elementom infrastruktury drogowej, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej itp.

Majątku samorządowego służącego do realizacji funkcji łącznikowej na danym obszarze w zasadzie nie prywatyzuje się. Co prawda w przypadku sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej majątek ten „na siebie zarabia" i często pozostaje we władaniu spółek, ale są to z reguły spółki komunalne. W przypadku dróg samorządowych prywatyzacja ta jest niemożliwa. Z dróg samorządowych korzysta się w sposób nieodpłatny. Generują one jedynie wydatki, a takim elementem majątku samorządowego inwestor prywatny nie jest zainteresowany.

Biorąc to pod uwagę, trudno nie zadać pytania: ile i jaki majątek mogą sprzedać władze samorządowe bez uszczerbku dla liczby i jakości realizowanych zadań publicznych, czyli jaka wielkość i struktura tego majątku jest optymalna dla JST? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, gdyż każda jednostka jest inna. Chodzi przy tym nie tylko o np. sytuację finansową, poziom rozwoju i położenie JST, ale i aktywność podmiotów prywatnych na lokalnym rynku usług. Problem ten wymaga niewątpliwie dogłębnego zbadania, w wyniku którego być może udałoby się wskazać takie rodzaje (elementy) majątku samorządowego, które mogłyby zostać sprzedane bezwzględnie w każdej JST.

---

[19] Szerzej na ten temat np. J. Kotlińska, *Prawa i obowiązki władz lokalnych w zakresie nieruchomości komunalnych*, w: *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. 2, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Wyd. UMK, Toruń 2008.

5. Podsumowanie

Gminy w 1990 r., tj. w momencie reaktywowania działalności samorządu terytorialnego w Polsce, oraz powiaty i województwa w 1999 r. stały się właścicielami znacznej części majątku publicznego, w tym publicznych nieruchomości. Majątek ten miały one wykorzystywać w celu realizacji nałożonych na nie zadań, wynikających przede wszystkim z ustaw ustrojowych. Po 20 latach funkcjonowania gmin i przeszło 10 latach istnienia samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim ustawodawca wprowadził zmiany do limitowania zadłużenia JST, polegające na ścisłej zależności między możliwością zaciągania zobowiązań a wypracowanymi dochodami, w tym dochodami ze sprzedaży majątku oraz poniesionymi wydatkami bieżącymi. Fakt ten znalazł swoje odzwierciedlenie w gospodarowaniu środkami finansowymi i majątkiem rzeczowym w JST w Polsce.

Sytuacja, w jakiej znalazły się władze samorządowe tych jednostek, skłania do refleksji i następujących spostrzeżeń:

1. Nowa formuła liczenia możliwości zaciągania zobowiązań przez JST w Polsce zachęciła władze samorządowe do sprzedaży majątku, a jak należy przypuszczać, nie każda decyzja dotycząca tej sprzedaży miała czy ma racjonalne podłoże, tj. wynika z przyjętej koncepcji zarządzania majątkiem, długookresowego rozwoju JST oraz rachunku ekonomicznego.
2. Trudno jest w obecnych czasach realizować władzom samorządowym zamierzenia dotyczące uzyskania zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku, gdyż presja, jaką w tym zakresie odczuwają wszystkie JST, powoduje, że istnieje duża konkurencyjna podaż majątku samorządowego na rynku nieruchomości.
3. Władze samorządowe często chciałyby sprzedać wiele nieruchomości, ale te nie są tak samo atrakcyjne, nie każdą nieruchomość można też sprzedać, gdyż – z punktu widzenia podmiotu prywatnego – nie są one atrakcyjne ze względu na brak alternatywnego przeznaczenia i generowanie jedynie wydatków.
4. Przekształcenie dotychczasowego prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wydaje się czymś naturalnym, sankcjonującym stan, który od dłuższego czasu próbuje się w polskim prawodawstwie rozwiązać[20], dlatego sprzedaż majątku samorządowego w wyniku tego przekształcenia nie budzi w ogóle zastrzeżeń.
5. W momencie reaktywowania działalności samorządu terytorialnego w Polsce wskazywano, że gminy w celu realizacji nałożonych na nie zadań wyposażane są w system dochodów i mienie komunalne, czyli przede wszystkim w prawo

[20] Np. J. Kotlińska, *Użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i możliwości jego przekształcenia w prawo własności w kontekście dochodów budżetowych dużego miasta*, RPEiS 2005, nr 2.

własności w odniesieniu do części majątku publicznego. W ciągu przeszło 20 lat funkcjonowania najpierw samorządowych gmin, a potem powiatów i województw zauważyć można jednak stałą tendencję do przenoszenia na szczebel samorządowy coraz większej liczby zadań publicznych i jednocześnie postępującą prywatyzację majątku samorządowego.

Praktyka samorządowa, poniekąd wymuszona istniejącym systemem dochodów poszczególnych JST, pokazała, że posiadanie przez nie własnych nieruchomości nie jest warunkiem koniecznym do realizacji nałożonych zadań. Władze samorządowe rezygnują więc ze stałych dochodów z gospodarowania nieruchomościami samorządowymi na rzecz dochodów incydentalnych, ale wysokich. Powstaje jednak w związku z tym pytanie o skalę prywatyzacji nieruchomości samorządowych w kontekście misji samorządu terytorialnego. Temu zagadnieniu autorka poświęci obszerniejsze opracowanie.

Literatura

Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012.

Czornik M., *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, „Prace Naukowe AE im. K. Adamieckiego w Katowicach" 2004, [b.n.].

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, Dz.U. nr 50, poz. 279.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*, WN PWN, Warszawa 2007.

Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.

Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.

Kotlińska J., *Prawa i obowiązki władz lokalnych w zakresie nieruchomości komunalnych*, w: *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. 2, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Wyd. UMK, Toruń 2008.

Kotlińska J., *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42.

Kotlińska J., *Użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i możliwości jego przekształcenia w prawo własności w kontekście dochodów budżetowych dużego miasta*, RPEiS 2005, nr 2.

Kotlińska J., *Zakres zadań i wydatków budżetowych organów samorządowych dużych miast w Polsce w latach 1991-2006*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 7-8.

Mienie gmin i powiatów w latach 2009-2011, GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa 2013 (www.stat.gov.pl) [23.05.2013].

Mały rocznik statystyczny Polski 2012, GUS, Warszawa 2012.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i trybu sporządzania operatu szacunkowego, Dz.U. nr 207, poz. 2109.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 86.
Sprawozdania z wykonania budżetów JST za lata 2009-2012 i planów na 2013 r. (www.mf.gov.pl) [15.05.2013].
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, t.j. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 z późn. zm.
Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. nr 105, poz. 509 z późn. zm.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Dz.U. nr 175, poz. 1459 z późn. zm.
Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 173, poz. 1218.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 187, poz. 1110.

Local Government Asset Sales in the Context of Debt Limit and the Tasks of Local Government in Poland

Abstract. *The new formula for limiting the liability of local government units (LGUs) in Poland was introduced by the Public Finance Act of 2009, and enforced from 2014. Local governments have now, with a greater intensity than ever before, started forecasting their revenue from the sale of assets in their budgets and their long-term financial projections. Although not all of them manage to achieve their goals, the material assets of local governments are decreases.*

The aim of this paper is to: 1) indicate that the formula defining the regulations that came into effect in 2014 offered "incentives" for local government to sell assets, 2) provide an analysis of the local government's financial plans, in terms of planned and executed incomes from assets between 2009-2012, 3) to identify the determinants of the procedure and the fees associated with the sale of government assets, and 4) to attempt to answer the question of whether any kind of local government assets can be sold, and therefore, whether assets are required for the local government to perform its tasks.

Keywords: *income from the sale of assets, debt limits, municipalities' tasks, local government assets*