

Spis treści

Wprowadzenie	XVII
O autorach	XXI
Wykaz skrótów	XXIII
Rozdział I. Normatywne ograniczenia prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego (Bogdan Nawrocki)	1
1. Formalna odrębność budżetowa samorządu	1
1.1. Zapewnienie odpowiedniego finansowania gwarancją właściwego wykonywania zadań przez samorząd	2
1.2. Wykonywanie zadań przez samorząd i nadzór państwa nad ich realizacją ..	3
2. Uregulowania dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej JST	4
2.1. Uchwała budżetowa	4
2.2. Wieloletnia prognoza finansowa	5
2.3. Wieloletnie prognozowanie warunkiem bezpieczeństwa jednostki	6
2.3.1. Rezerwa finansowa	7
2.3.2. Strategia gospodarcza Unii Europejskiej	8
2.3.3. Finansowy program rozwoju	8
2.3.4. Optymalne zadłużenie w opracowaniach ekonomicznych	10
3. Ustawowo wyznaczane standardy i ograniczenia realizacji zadań publicznych ...	11
3.1. Ustawowy obowiązek wykonywania zadań własnych	11
3.1.1. Zadania gmin	12
3.1.2. Zadania powiatów oraz województw	13
3.1.3. Stosowane rozwiązania regulacyjne	14
3.2. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie jako przykład normatywnego ograniczenia wykonywanych zadań	17
3.2.1. Inne akty prawne istotne z punktu widzenia realizowanych przez JST zadań	18
3.3. Gospodarka finansowa samorządu	20
3.3.1. Limit planowanych wydatków bieżących	20
3.3.2. Ustawowe ograniczenie obsługi zadłużenia	21

3.3.3. Agregacja długu	22
3.3.4. Wyłączenia z limitu obsługi zadłużenia	22
3.3.5. Limit z art. 243 ustawy o finansach publicznych – wyzwania związane ze środkami Unii Europejskiej	23
3.3.6. Postulaty dotyczące zmiany ustawowego ograniczenia obsługi zadłużenia	24
3.4. Systemowe bezpieczeństwo sektora samorządowego	26
3.4.1. Sprawozdania do organu nadzorczego	27
3.4.2. Nadzór nad działalnością jednostki	28
4. Polityka wyznaczania standardów realizacji zadań publicznych	29
4.1. Rozwiązania stosowane zagranicą	31
4.2. Poprawa efektywności funkcjonowania samorządów	31
4.3. System rekomendacji	34
4.3.1. Rekomendacje wydawane w innych krajach	34
4.3.2. Rozwiązania dotyczące rekomendacji możliwe do zastosowania w prawodawstwie polskim	35
5. Podsumowanie	37
5.1. Propozycje usprawnień	38
Rozdział II. Restrukturyzacja zadłużenia (Bogdan Nawrocki)	41
1. Definiowanie długu oraz jego restrukturyzacja w polityce finansowej jednostki samorządu terytorialnego	41
1.1. Zadłużenie jednostki samorządowej	41
1.2. Dług nominalny i realny	43
1.3. Dług w ujęciu prawnym	43
1.4. Dług pośredni a zobowiązania warunkowe	44
1.5. Zadłużenie realizowane poprzez podmioty zależne	45
1.6. Zarządzanie długiem	45
1.7. Restrukturyzacja zadłużenia	47
2. Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania przeprowadzenia restrukturyzacji zadłużenia	48
2.1. Unikanie przypisywania całości kosztów do jednego roku	49
2.2. Ograniczenia związane z operacjami restrukturyzacyjnymi	49
2.3. Ocena wydana przez agencje ratingowe	50
2.4. Wstępne działania zmierzające do podwyższenia zdolności kredytowej	51
3. Szacowanie skumulowanego potencjału finansowego (przyjęcie strategicznego/długoterminowego narzędzia planistycznego)	52
3.1. Finansowanie inwestycji w jednostce samorządowej	53
3.2. Prognozowanie poziomu zadłużenia przy wykorzystaniu skumulowanego potencjału finansowego	55
3.3. Zdolność do zaciągania zobowiązania	56
3.4. Wpływ zadłużenia na skumulowany potencjał finansowy	56

3.5. Uwzględnienie kosztów ryzyka	57
3.6. Analiza struktury zadłużenia	57
3.7. Współudział środków z Unii Europejskiej	58
3.8. Inne uwarunkowania limitowe	58
4. Ramy regulacyjne przeprowadzania restrukturyzacji zadłużenia przez jednostkę samorządową	59
4.1. Ograniczenia wynikające z ustawy o finansach publicznych oraz zapisów w umowie	59
4.2. Ujednolicenie przepisów regulacyjnych	60
4.3. Interpretacje Regionalnych Izb Obrachunkowych	61
5. Konstrukcje prawno-finansowe wykorzystywane w restrukturyzacji zadłużenia	62
5.1. Zmiana warunków spłaty pożyczki, kredytu	62
5.1.1. Przedpłacenie rat kapitałowych	63
5.1.2. Proces przeprowadzania zmiany warunków spłaty	64
5.2. Kredyt konsolidacyjny	66
5.2.1. Rozstrzygnięcia w procesie nadzorczym	66
5.3. Finansowanie poprzez spółki komunalne	67
5.3.1. Udzielenie poręczenia lub gwarancji	69
5.3.2. Spółki specjalnego przeznaczenia – SPV	70
5.4. Leasing zwrotny nieruchomości	71
5.4.1. Leasing zwrotny w jednostkach samorządowych	71
5.4.2. Regulacje obowiązujące w Unii Europejskiej	72
5.5. Forfaiting i factoring	72
5.6. Sprzedaż zwrotna udziałów	73
5.7. Finansowanie inwestycji z zastosowaniem konstrukcji typu project finance	75
5.8. Restrukturyzacja zadłużenia posiadanego w formie obligacji	76
5.8.1. Zgromadzenie obligatariuszy	77
5.8.2. Zamiana obligacji	77
5.8.3. Trzy warianty restrukturyzacji zadłużenia	78
5.8.4. Ryzyka związane z procesem restrukturyzacji	80
5.8.5. Uchwała organu stanowiącego jednostki	82
5.9. Odnowienie/nowacja umów (art. 506 i 507 Kodeksu cywilnego)	83
5.10. Zwolnienie z długu	83
5.10.1. Zmiana warunków spłaty	84
5.11. Subrogacja (spłata wierzyciela przez osoby trzecie na podstawie art. 518 Kodeksu cywilnego)	85
5.11.1. Interpretacje nadzorcze	87
5.11.2. Koszty związane z umową	87
5.11.3. Niedopuszczalność subrogacji	88
5.11.4. Wierzytelność, której obrót podlega ustawowym ograniczeniom	89
5.11.5. Wstąpienie osoby trzeciej w prawa wierzyciela	90

5.12. Przejęcie długu (w obszarze art. 519–525 Kodeksu cywilnego)	92
5.12.1. Przejęcie długu kredytowego	93
5.12.2. Kredyty zabezpieczone ograniczonym prawem rzeczowym	93
5.12.3. Wynagrodzenie osoby przejmującej dług	94
5.12.4. Przejęcie długu wraz z prawami wynikającymi z umowy kredytu	94
5.12.5. Przejęcie długu w praktyce samorządowej	94
5.13. Cesja wierzytelności (art. 509 Kodeksu cywilnego)	95
5.14. Pozyskiwane środków z funduszy celowych	96
5.14.1. Projekty związane z ochroną środowiska	97
5.14.2. Oferta Banku Gospodarstwa Krajowego	97
5.15. Pożyczka z budżetu państwa udzielana jednostkom samorządowym w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych	97
5.15.1. Negatywne skutki postępowania naprawczego	98
6. Podsumowanie	99
Rozdział III. Konsolidacja zadłużenia samorządu terytorialnego (Waldemar Witalec)	103
1. Dług jako źródło finansowania zadań samorządu terytorialnego	103
1.1. Regulacje na początku istnienia samorządów	103
1.2. Regulacje wprowadzone reformą z 1999 roku	104
1.3. Limity zadłużenia obowiązujące od 2006 roku	105
2. Dług jednostki samorządowej jako przedmiot działań w sferze samorządowej gospodarki finansowej	106
2.1. Problem z zachowaniem limitu zadłużenia	107
3. Konsolidacja długu a zasady prawno-finansowe zaciągania zobowiązań przez jednostkę samorządową	108
3.1. Nowe warunki spłaty a zasada legalizmu	109
3.2. Przeznaczenie środków o charakterze zwrotnym	110
3.3. Pozyskanie obcego kapitału a uchwała budżetowa	110
3.3.1. Środki krótkoterminowe i długoterminowe	112
3.4. Kredyt konsolidacyjny oraz obligacje o charakterze konsolidacyjnym w gospodarce finansowej jednostki samorządowej – aspekt praktyczny	113
3.4.1. Opinia regionalnych izb obrachunkowych na temat kredytów konsolidacyjnych	113
3.5. Niebezpieczeństwa związane z kredytem konsolidacyjnym	115
3.6. Symulacja działań jednostki samorządowej	116
4. Kredyt konsolidacyjny jako dopuszczalny instrument konsolidacji długu jednostki samorządowej	117
4.1. Rodzaje kredytu	118
4.2. Cel kredytu konsolidacyjnego	119
5. Uwagi końcowe	122

Rozdział IV. Obligacje przychodowe (<i>Hubert Goska, Mateusz Klupczyński</i>)	127
1. Wprowadzenie	127
2. Historia obligacji przychodowych	127
3. Istota obligacji przychodowych	129
3.1. Zagadnienia ogólne	129
3.2. Dwa rodzaje obligacji przychodowych	130
3.3. Obligacje przychodowe z ograniczoną odpowiedzialnością	130
3.4. Prawo pierwszeństwa	130
3.5. Przedsięwzięcie – definicja	131
4. Emisja obligacji przez jednostkę samorządową i spółkę komunalną	131
5. Emisja Miasta Lublin w świetle analizy nadzorczej	134
6. Rodzaje finansowanych przedsięwzięć oraz kryteria wyboru	136
6.1. Zagadnienia ogólne	136
6.2. Inwestycja realizowana od podstaw	136
6.3. Budowa obiektów mających przynosić przychód	137
6.4. Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne i ciepłownicze	137
7. Obligacje przychodowe a wieloletnia prognoza finansowa i wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych	138
7.1. Zagadnienia ogólne	138
7.2. Obligacje przychodowe a indywidualny wskaźnik zadłużenia	138
7.3. Inne pozycje WPF	140
8. Uchwała, opinia i procedura	142
8.1. Tryby emisji obligacji	142
8.2. Analiza rentowności przedsięwzięcia	142
8.3. Procedura emisji obligacji	143
8.3.1. Podjęcie uchwały o emisji	143
8.3.2. Opinia RIO	144
8.3.3. Wybór podmiotu przeprowadzającego emisję	144
8.3.4. Przygotowanie umowy z organizatorem emisji	144
9. Zabezpieczenia	145
9.1. Analiza sposobu zabezpieczenia transakcji	145
9.2. Umowa wsparcia	146
10. Koszty emisji	148
11. Obowiązki związane z emisją	148
12. Zakończenie	149
Rozdział V. Sekurytyzacja narzędziem przyspieszającym realizację dochodów jednostek samorządu terytorialnego (<i>Bogdan Nawrocki</i>)	151
1. Wprowadzenie	151
2. Metody transferowania wierzytelności	152
2.1. Odnowienie umowy	152

2.2. Cesja	152
2.3. Subpartycypacja	153
3. Podstawowe modele sekurytyzacji	154
3.1. Sekurytyzacje syntetyczne	154
3.2. Wierzytelności niepracujące	155
4. Spółka celowa	155
4.1. Dopuszczalne formy prawne	155
4.2. Refinansowanie aktywów	156
4.3. Formalno-prawne uwarunkowania utworzenia spółki SPV przez JST	157
4.4. Prowadzenie spółki poza sferą użyteczności publicznej	157
4.5. Koszty oraz uczestnicy sekurytyzacji z wykorzystaniem SPV	158
4.5.1. Koszty podstawowe	158
4.5.2. Premia odsetkowa	159
5. Przykład teoretycznej sekurytyzacji aktywów jednostki samorządowej z wykorzystaniem spółki celowej (SPV)	159
5.1. Opis transakcji sekurytyzacji przeprowadzanej przez JST z wykorzystaniem SPV	160
5.2. Zagrożenia oraz zalety i wady związane z sekurytyzacją z wykorzystaniem SPV	160
5.3. Harmonogram	161
6. Fundusz sekurytyzacyjny w procesie sekurytyzacji aktywów jednostek samorządowych	162
6.1. Zasady funkcjonowania funduszu sekurytyzacyjnego	162
6.2. Ograniczenia w funkcjonowaniu funduszu sekurytyzacyjnego	162
6.3. Koszty oraz uczestnicy sekurytyzacji dokonywanej poprzez fundusz sekurytyzacyjny	163
6.4. Zagadnienia podatkowe przeprowadzenia sekurytyzacji	164
7. Pozapodatkowe bariery rozwoju rynku sekurytyzacji wierzytelności	165
7.1. Odpowiedzialność za obowiązki dotyczące egzekwowania dochodów	165
7.2. Wymóg płatności ceny w momencie zawarcia umowy sekurytyzacyjnej	165
7.3. Wpis do hipoteki	166
7.4. Wymóg uzyskania zgody dłużnika	166
7.5. Opłacalność przeprowadzenia sekurytyzacji	167
8. Pozytywne i negatywne aspekty sekurytyzacji	169
9. Zabezpieczanie ryzyk przy sekurytyzacji	170
10. Pomoc publiczna przy sekurytyzacji	172
11. Doświadczenia sekurytyzacyjne w Polsce	174
12. Podsumowanie	175
Rozdział VI. Koncesja na usługi i roboty budowlane (Michał Bitner)	179
1. Kształtowanie się koncesji jako empirycznego typu umowy	179
1.1. Wyróżnik koncesji	180

1.2. Koncepcja wynagradzania koncesjonariusza	181
1.3. Definicja koncesji	182
1.4. Orzecznictwo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	183
1.5. Koncesje w polskim prawodawstwie	183
2. Koncesja w rachunkowości społecznej – ekonomiczna treść koncesji	184
2.1. Przychody koncesjonariusza	184
2.2. Koncesje a umowy partnerstwa publiczno-prywatnego	185
2.3. Aktywa ujmowane w bilansie przedsiębiorstwa	185
2.4. Przekazanie przedsiębiorstwu istniejącej infrastruktury	186
2.5. Charakter prawny umowy koncesji	186
3. Umowa koncesji jako umowa nazwana	187
3.1. Umowa koncesji – definicja	188
3.2. Przedmiot i wartość koncesji	188
3.3. Charakter koncesji	189
3.4. Przedmiot koncesji	190
4. Umowa koncesji a umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym	190
4.1. Wynagrodzenie	191
4.2. Planowanie wpływów jako wyróżnik umowy	192
4.3. Odróżnienie umów – podsumowanie	193
5. Koncesja z punktu widzenia prawa budżetowego	194
5.1. Upoważnienie dla zarządu jednostki samorządowej	195
6. Tryb postępowania poprzedzającego zawarcie umowy koncesji – wzmianka	195
7. Uwaga końcowa	197
Rozdział VII. Likwidacja samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki kapitałowej (Anna Samelak: 1, 2, 4; Krzysztof Rustecki: 3)	199
1. Przesłanki przekształcenia	199
1.1. Forma organizacyjno-prawna	200
1.2. Rentowność	202
1.3. Nierentowność	204
1.4. Brak zysku netto jako negatywna przesłanka przekształcenia	204
1.5. Dług jednostki samorządu terytorialnego	205
1.6. Rozszerzenie zakresu działalności	208
2. Prawne uwarunkowania przekształcenia	208
2.1. Wyłączna kompetencja rady gminy	208
2.2. Wyłączna kompetencja rady powiatu	208
2.3. Wyłączna kompetencja samorządu województwa	209
2.4. Likwidacja zakładu budżetowego	210
2.5. Problemy praktyczne	210
2.6. Mienie samorządowe	213
2.7. Mienie powiatu i województwa	213

3. Podatkowe uwarunkowania przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego	214
3.1. Sukcesja podatkowa	215
3.2. Odliczenie straty zakładu w spółce z o.o.	216
3.3. Aport przedsiębiorstwa a podatek dochodowy	216
3.4. Koszty przekształcenia (opłaty notarialne, podatek od czynności cywilnoprawnych)	217
3.5. Kontynuacja zwolnienia podatkowego przez spółkę	219
3.6. Trwały zarząd i użytkowanie wieczyste	221
3.7. Amortyzacja w spółce powstałej z przekształcenia zakładu	222
3.8. Podatek VAT od aportu	225
4. Czynności związane z przekształceniem	228
4.1. Przygotowanie koncepcji przekształcenia	229
4.2. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządowej o likwidacji zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki z o.o.	229
4.3. Wzór uchwały	230
4.4. Wykonanie uchwały	231
Rozdział VIII. Samorządowe spółki prawa handlowego jako podmioty przejmujące realizację zadań publicznych (Michał Bitner)	241
1. Możliwości zawiązywania spółek prawa handlowego przez jednostki samorządowe	241
1.1. Wykonywanie władzy publicznej	242
1.2. Przystąpienie gminy do spółki	244
1.3. Zadania użyteczności publicznej	245
2. Jednoosobowe spółki jako samorządowe osoby prawne	248
2.1. Rozdzielenie kompetencji organów JST	248
2.2. Podejmowanie uchwały – obejmowanie udziałów	249
2.3. Normy wyznaczające organizację spółki	250
3. Finansowanie jednoosobowych spółek przez jednostki samorządowe	251
3.1. Sporządzenie aktu założycielskiego	252
3.2. Prawo budżetowe	253
3.3. Upoważnienie określone uchwałą budżetową	254
3.4. Akt założycielski a uchwała o podwyższeniu kapitału zakładowego	255
3.5. Przedsięwzięcie – definicja	256
3.6. Zobowiązanie związane z realizacją przedsięwzięcia	256
3.7. Upoważnienie do zaciągania zobowiązań	257
4. Zobowiązania spółek a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government)	258
5. Umowy wsparcia	260
5.1. Uwagi wprowadzające	260

5.2. Potencjalne spłaty kwot wynikające z udzielonych poręczeń oraz gwarancji	261
5.3. Konstrukcja poręczenia i gwarancji jako umów zabezpieczających	263
5.4. Kwalifikacja określonego zobowiązania jako poręczenia	264
5.5. Odpowiedzialność poręczyciela	265
5.6. Kwalifikacja określonego zobowiązania jako gwarancji w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych	266
5.6.1. Gwarancja a poręczenie	267
5.6.2. Gwarancje i rating	268
5.7. Kwestia wstąpienia poręczyciela i gwaranta w prawa wierzyciela	269
6. Stosowanie w umowach wsparcia instrumentów wzmacniania wiarygodności kredytowej spółki a gwarancje w rozumieniu ustawy o finansach publicznych ...	272
7. Umowy wsparcia zobowiązujące jednostki samorządowe do okresowych płatności na rzecz spółki	272
7.1. Zawieranie umów wsparcia a działanie z obejściem prawa	274
7.2. Czynność prawna mająca na celu obejście ustawy	274
7.3. Przesłanki skuteczności umów wsparcia	276
Rozdział IX. Zamówienia in-house na rzecz spółek komunalnych (Jakub Pawelec)	279
1. Wstęp	279
2. Definicja zleceń bezpośrednich	280
3. Prace legislacyjne	280
4. Zamówienia bezpośrednie dla spółek komunalnych	282
5. Rodzaje zamówień in-house	282
5.1. Zamówienia in-house klasyczne	283
5.1.1. Zakres wykonawców zamówienia	283
5.1.2. Przesłanka – kontrola nad osobą prawną	283
5.1.3. Zakres działalności kontrolowanej osoby prawnej	285
5.1.4. Brak bezpośredniego udziału kapitału prywatnego	286
5.1.5. Zamówienia in-house odwrócone	287
5.2. Zamówienia in-house horyzontalne	287
5.3. Zamówienia in-house łączne	287
5.4. Zamówienia in-house niepowiązane, na wolnym rynku	288
6. Środki ochrony prawnej	289
6.1. Legitymacja do wniesienia środków ochrony prawnej	290
7. Kompetencje organu nadzoru	290
7.1. Zakres kompetencji organu nadzoru	292
7.2. Charakter prawny decyzji organu nadzoru	293
8. Wygaśnięcie umowy	295
8.1. Przesłanki	295
8.2. Charakter prawny wygaśnięcia	295
9. Obowiązek publikacji	296

10. Obowiązki regulacji in-house	297
Rozdział X. Wykonywanie zadań publicznych przez spółki komunalne	
– zamówienia wewnętrzne – in-house (Piotr Walczak, Daniel Kolasa)	299
1. Wprowadzenie	299
1.1. Unormowanie zamówień wewnętrznych	300
2. Zamówienia in-house w praktyce samorządowej	300
2.1. Zamówienia wewnętrzne w orzecznictwie	301
2.2. Prowadzenie gospodarki komunalnej – powierzenie prowadzenia gospodarki komunalnej	303
2.3. Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie umowy	306
3. Zamówienia in-house przed nowelizacją z 2016 roku	310
3.1. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	310
3.2. Zawarcie umowy o udzielenie zamówień publicznych między jednostką samorządową a jej spółką komunalną	311
4. Zamówienia in-house w nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych z 2016 roku	313
4.1. Zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	314
4.2. Zamówienie in-house a wybór sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej	315
5. Wzór uchwały w sprawie określenia sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez jednostkę samorządową	316
Rozdział XI. Wspólne udzielanie zamówień publicznych (Jakub Pawelec)	317
1. Wprowadzenie	317
2. Wspólne zamówienia – uregulowania w dyrektywach	318
3. Zamawiający i inne podmioty	319
4. Warunki prawne zamówień wspólnych	320
4.1. Zlecenia bezpośrednie – in-house	321
4.2. Forma prawna kooperacji zamawiających	321
5. Upoważnienie dla zamawiających	321
5.1. Zakres współpracy zamawiających	322
5.2. Porozumienie zamawiających	323
5.2.1. Elementy porozumienia w sprawie wspólnego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego	323
6. Przedmiot zamówienia	323
7. Upoważnienie	324
8. Wartość zamówienia	325
9. Obowiązki porozumienia	325
9.1. Inne elementy porozumienia	325
10. Wspólne zamówienia w ramach jednostki samorządowej	326

11. Odpowiedzialność solidarna – art. 16 ust. 6 ustawy – Prawo zamówień publicznych	327
12. Częściowa wspólna odpowiedzialność – art. 16 ust. 7, 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych	327
13. Inni zamawiający na podstawie art. 15a ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych	328
14. Wspólne zamówienia	329
14.1. Administracja rządowa	329
14.2. Wspólne zamówienia w ramach jednostki samorządowej	329
14.3. Grupy zakupowe	329
14.4. Stosowanie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych do zamówień wspólnych	330
15. Wspólne zamówienia transgraniczne	330
Rozdział XII. Wzór porozumienia w sprawie wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na dostawę wyposażenia biurowego	333