Załącznik nr 2

Autoreferat

Informacje wstępne

Imię i nazwisko: Wojciech Gonet

Posiadane dyplomy, stopnie naukowe (z podaniem nazwy, miejsca i rodzaju ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej)

- dyplom magistra prawa uzyskany w 2000 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Filia w Rzeszowie,
- dyplom doktora nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii uzyskany w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie w 2005 r., na podstawie dysertacji doktorskiej – *Środki zwrotne w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego,* promotor dr hab. Marta Sadowy, recenzenci prof. zw. dr hab. Hanna Sochacka-Krysiak i prof. zw. dr hab. Eugeniusz Ruśkowski,
- dyplom magistra inżyniera technologii chemicznej uzyskany w 1996 r. na Wydziale Chemicznym Politechniki Rzeszowskiej.

Aplikacja prawnicza

W latach 2010-2012 odbyłem pozaetatową aplikację notarialną, którą zakończyłem zdanym z wynikiem pozytywnym państwowym egzaminem notarialnym we wrześniu 2012 r.

Studia doktoranckie

W latach 2000 –2005 odbyłem niestacjonarne studia doktoranckie z ekonomii w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Od 23 września 2006 r. nadal adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

I. Wykaz publikacji stanowiących osiągnięcie naukowe, o którym mowa w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 z późno zm.), uzyskanie po otrzymaniu stopnia doktora będące znacznym wkładem w rozwój określonej dziedziny naukowej

Monografia W. Gonet, *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego,* Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013, s. 221.

Dysertacja ta powstała w celu weryfikacji obowiązujących regulacji prawnych dotyczących naprawy finansów pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego oraz opracowania

alternatywnych i kompleksowych rozwiązań prawnych w stosunku do obecnie obowiązujących dotyczących naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielenia pomocy finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego dotkniętych kataklizmem.

W dysertacji podjęto m.in. następujące badania:

1) historyczno-porównawcze tzn. jaka była sytuacja samorządu terytorialnego pod względem bezpieczeństwa wykonywania zadań publicznych związku samorządowego w latach 1927-1939 i 1945-1950 przystępującego do naprawy finansów i w jakim zakresie można historyczne regulacje prawne wykorzystać do opracowania nowych regulacji prawnych naprawy finansów pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego,
2) dotyczące sytuacji jednostki samorządu terytorialnego przystępującej do naprawy swych finansów w porównaniu do przedsiębiorcy zagrożonego niewypłacalnością przystępującego do postępowania naprawczego, w zakresie możliwości wykorzystania rozwiązań prawnych zawartych w prawie upadłościowym i naprawczym do naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego,
3) jaka jest sytuacja i ryzyko wierzycieli jednostki samorządu terytorialnego niespełniającej zobowiązań w porównaniu do wierzycieli przedsiębiorcy zagrożonego niewypłacalnością, w zakresie możliwości zbliżenia uprawnień wierzycieli tych podmiotów.

W przedmiotowej monografii wykazano, że w zależności od przyczyn trudności finansowych, które mogą być zawinione przez samorząd lub niezależne od niego, inaczej należy rozwiązywać trudności finansowe jednostki samorządu terytorialnego. W dysertacji zwrócono uwagę na odmienność sytuacji jednostki samorządu terytorialnego zamierzającej dobrowolnie poprawić stan swych finansów w celu uniknięcia w przyszłości trudności finansowych, od sytuacji jednostki pragnącej zrealizować program naprawczy ze względu na trudności finansowe, spowodowane zawinionym działaniem organów wykonawczego lub stanowiącego, a także od sytuacji jednostki mającej trudności finansowe na skutek wystąpienia kataklizmu.

Opracowanie instytucji naprawy finansów pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego wymagało m.in.:

1) wskazania przesłanek zasadności realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego programu naprawczego,

2) zbadania czy proces naprawy finansów pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego można przeprowadzić bez angażowania środków publicznych, tj. odmiennie niż przewiduje to obecna ustawa o finansach publicznych,
3) wskazania podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego programu naprawczego,
4) wskazania, jaki powinien być nadzór nad procesem naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego,
5) zaproponowania rozwiązań prawnych, jakie należy zastosować w przypadku niepowodzenia realizacji programu naprawczego przez jednostkę samorządu terytorialnego,
6) wskazania, kto powinien ponieść odpowiedzialność za konieczność realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego programu naprawczego i jakie powinny być za to sankcje.

W celu analizy szczegółowych zagadnień, praca została podzielona na siedem części merytorycznych.

W pierwszej części monografii zdefiniowane zostało pojęcie naprawy finansów jako szereg działań restrukturyzacyjnych w poszczególnych obszarach działalności podmiotu, które jako całość mają doprowadzić do naprawy jego sytuacji finansowej. Wskazano, że realizacja postępowania naprawczego jednostki samorządu terytorialnego jest zespołem kompleksowych działań mających na celu doprowadzenie do trwałej stabilizacji finansów jednostki, poprzez m.in. zmniejszenie wydatków w szczególności bieżących, zwiększenie samodzielności dochodowej, tj. m.in. zmianę struktury dochodów przez trwały wzrost dochodów własnych, zmniejszenie łącznego zadłużenia, obniżenie rocznych spłat kapitału zadłużenia wraz z kosztami (odsetkami) np. przez zastąpienie istniejących zobowiązań krótkoterminowych zobowiązaniami długoterminowymi, a także zwiększenie zdolności do realizacji inwestycji publicznych. W tej części pracy dokonano rozróżnienia pojęcia naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego od poprawy finansów samorządu terytorialnego, tj. działań podejmowanych w celu polepszenia jej sytuacji finansowej, gdy posiada ona płynność finansową i nie występuje zagrożenie wykonywania zadań oraz nie są przekroczone limity zadłużenia. Ponadto, w tej części pracy dokonano odróżnienia pojęć naprawy i poprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego od pojęcia pomocy finansowej dla jednostki dotkniętej kataklizmem naturalnym, w następstwie czego mogą wystąpić przejściowe lub długotrwałe trudności finansowe.

W drugiej części pracy przeprowadzono analizę przepisów prawnych obowiązujących w latach 1927-1939 i 1945-1950 dotyczących pomocy finansowej i naprawy finansów związków samorządowych. Przeprowadzone w tej części badania wskazują, że w latach 1927-1939, początkowo regulacje ustawowe dotyczyły udzielania pomocy finansowej związkom komunalnym, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, poprzez powołany do tego celu krajowy fundusz pożyczkowo-zapomogowy. Ustawodawca przez dość długi okres nie zwracał uwagi na potrzebę badania zdolności związku komunalnego do spłaty pożyczek krótko- i długoterminowych zaciąganych w krajowym funduszu pożyczkowo-zapomogowym, co spowodowało szybką potrzebę restrukturyzacji zadłużenia związków komunalnych w krajowym funduszu pożyczkowo-zapomogowym, która wynikała również ze sztywno ustalonych w aktach prawnych warunków spłaty zadłużenia i wysokości oprocentowania. Przeprowadzone badanie wskazuje, że naprawa finansów związków komunalnych i pomoc finansowa dokonywały się poprzez redystrybucję poziomą, która okazała się niewystarczająca, gdyż ustawodawca zdecydował się na umorzenie części zadłużenia związków komunalnych w podległych podmiotach, takich jak: Bank Gospodarstwa Krajowego, kasy chorych, restrukturyzację pozostałej części zadłużenia, a także umorzenie pożyczek zaciągniętych ze Skarbu Państwa przez związki wiejskie i powiatowe na budowę szkół. Wskazuje to, że samorząd terytorialny nie jest zwykłym dłużnikiem, którego problemy finansowe ze spłatą zadłużenia pozostają obojętne dla administracji rządowej.

W tej części pracy zwrócono uwagę, że umorzenie przez Skarb Państwa części zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego winno być stosowane w wyjątkowych sytuacjach, gdy zdecydowana większość jednostek ma trudności w spłacie zaciągniętych zobowiązań ze Skarbu Państwa lub od podmiotów jemu podległych i wynika to z przyczyn niezawinionych przez jednostki, tj. zmniejszenie się dochodów w okresie kilkuletnim, przy jednoczesnej konieczność realizacji zadań w niezmienionym zakresie. W przeciwnym przypadku, może dojść do sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego po umorzeniu części ich zobowiązań wobec Skarbu Państwa (lub innych podmiotów), nadal będą zadłużać się oczekując, że w przypadku, gdy wiele jednostek ma trudności finansowe, ustawodawca podejmie rozwiązania, prowadzące do redukcji zadłużenia lub przejmie spłatę jego części.

Stwierdzono również, że trudna sytuacja finansowa związków samorządowych w latach trzydziestych ubiegłego wieku była wynikiem niekorzystnego dla związków samorządowych podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Wiele związków samorządowych miało trudność w równoważeniu budżetu, nie mogło dokończyć

rozpoczętych inwestycji, zalegało w spłacie zaciągniętych zobowiązań. Sytuacje te świadczyły o złej konstrukcji systemu dochodów związków samorządowych. Nie można w takich przypadkach przyjmować, że jest to skutek nieodpowiedzialnego zarządzania finansami samorządowymi przez organy wykonawcze, stanowiące oraz skarbnika w większości jednostek. W takich przypadkach, należy dokonać zmian w systemie dochodów samorządu terytorialnego poprzez ich zwiększenie oraz wyposażenie w źródła dochodów, które okażą się stabilne. Jeżeli takie rozwiązanie okaże się trudne do zrealizowania, gdyż nie będzie możliwości przekazania części dochodów budżetu państwa ze względu na zobowiązania tego ostatniego, należy rozważyć zmniejszenie zakresu obligatoryjnych zadań, jakie realizuje samorząd terytorialny na każdym szczeblu, co winno przyczynić się do łatwiejszego równoważenia budżetu. W latach 1927-1939 oraz w latach 1945-1950, zła sytuacji finansowa związków samorządowych była m.in. następstwem złej sytuacji finansów publicznych państwa. Podejmowane w latach trzydziestych ubiegłego wieku działania dotyczące pomocy finansowej dla związków samorządowych w postaci umorzenia części zadłużenia względem Skarbu Państwa i innych podmiotów oraz wydłużenie spłaty części tego zadłużenia, nie były najwłaściwszymi sposobami udzielenia pomocy związkom samorządowym. Była to pomoc doraźna (jednorazowa) ewentualnie? powtarzano kilkakrotnie wydłużenie terminu spłaty zobowiązań. Wprowadzenie ulg w spłacie zobowiązań wraz z wydłużeniem terminu spłaty zobowiązań samorządowych, nie mogło doprowadzić do trwałej poprawy finansów samorządowych, tak samo jak redystrybucja pozioma realizowana za pomocą krajowego funduszu pożyczkowo-zapomogowego. W okresie II Rzeczypospolitej, chcąc poprawić w sposób trwały finanse związków samorządowych, należało dokonać zmian w podziale dochodów pomiędzy państwem i związkami samorządowymi, na korzyść tego ostatniego.

Przed 1939 r. oprócz pomocy finansowej dla związków samorządowych, podejmowane były również działania naprawcze na podstawie postanowień wojewódzkiej komisji oszczędnościowo-oddłużeniowej. Realizacja planu oddłużenia związku samorządowego mogła być wszczęta na wniosek wierzycieli, władzy nadzorczej, Centralnej Komisji Oszczędnościowo-Oddłużeniowej dla Samorządu i zainteresowanego związku samorządowego. Przyznanie tego uprawnienia wierzycielom, którzy mogli zmusić związek samorządowy do realizacji planu oddłużenia i doprowadzić do przeznaczenia określonych dochodów na spłatę zadłużenia, było słusznym rozwiązaniem. Jego skuteczność dodatkowo była zabezpieczona poprzez odpowiedzialność materialną i służbową przełożonych związków

samorządowych za szkody i straty, jakie ponieśli wierzyciele związku komunalnego z powodu niewykonania planu obsługi długów. Stwierdzono, że w latach 1927-1939 i 1945-1950, państwo w znacznie większym zakresie dążyło do stworzenia regulacji prawnych umożliwiających udzielenie pomocy finansowej związkom niż regulacji mających na celu naprawę finansów tych związków.

W trzeciej części pracy podjęto badania:

- nad skutecznością i celowością aktualnych rozwiązań prawnych naprawy finansów pojedynczej jednostek samorządu terytorialnego,
- porównawcze dotyczące współczesnych rozwiązań na tle historycznych regulacji prawnych naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego,
- nad sytuacją wierzycieli jednostki samorządu terytorialnego niespełniającej zobowiązań, w porównaniu do wierzycieli przedsiębiorcy zagrożonego niewypłacalnością,
- dotyczące ryzyka wierzycieli jednostki samorządu terytorialnego w procesie naprawy finansów samorządowych,
- nad sytuacją jednostki samorządu terytorialnego jako dłużnika przystępującego do realizacji programu naprawczego, na tle przedsiębiorcy wszczynającego postępowanie naprawcze.

W tej części pracy wykorzystałem wyniki przeprowadzonego przeze mnie samodzielnie badania statutowego numer 04/S/0023/11 zrealizowanego w 2011 roku w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, pt. *Realizacja programu naprawczego przez jednostki samorządu terytorialnego*.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że w sytuacji wystąpienia trudności finansowych w jednostce samorządu terytorialnego, skutkujących realizacją programu naprawczego lub ostrożnościowego jednostka samorządu terytorialnego nie jest osamotniona. Może oczekiwać wsparcia z budżetu państwa, o ile relacja PDP do PKB nie przekroczy 55%, gdyż wtedy z budżetu państwa nie mogą być udzielane pożyczki oraz o ile w budżecie państwa przeznaczy się na udzielenie pożyczek na programy naprawcze środki finansowe i nie zabraknie przedmiotowych środków. W wyniku badania stwierdzono, że aktualne rozwiązania prawne naprawy finansów pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego nie są najwłaściwsze. Udzielanie pożyczek z budżetu państwa na pomoc w realizacji programu naprawczego lub ostrożnościowego nasuwa zastrzeżenia dotyczące odpowiedzi na pytanie, dlaczego z budżetu państwa mają być przekazywane środki dla jednostek, które są zarządzane w sposób nieodpowiedzialny i skutkujący utratą płynności finansowej. Stwierdzono, że:

- nie powinno się angażować środków publicznych do naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego, gdyż podmioty te mając świadomość uzyskania pomocy z budżetu państwa mogą prowadzić ryzykowaną gospodarkę finansową, oczekując udzielenia pomocy z budżetu państwa w przypadku jej niepowodzenia, dotyczy to w szczególności sytuacji występowania trudności finansowych w niewielu jednostkach,
- możliwość uzyskania pożyczki z budżetu państwa może skutkować nieodpowiedzialnym kształtowaniem finansów jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności wydatków, np. podejmowanie realizacji inwestycji bez zapewnienia na nie środków w budżecie,
- możliwość uzyskania pożyczki z budżetu państwa na realizację programu naprawczego może się przyczynić do rozrzutnego dysponowania środkami finansowymi,
- zmniejsza się kwota środków w budżecie, które można przeznaczyć np. dla jednostek samorządu terytorialnego na dotacje inwestycyjne, a jednostki w dobrej sytuacji finansowej są niejako w ten sposób karane.

W przypadku, gdy konieczność realizacji programu naprawczego przez jednostkę samorządu terytorialnego wynika z przyczyn zawinionych przez nią samą np. rozpoczęcia wielu inwestycji bez zapewnienia środków na nie, skutkując wzrostem zobowiązań wymagalnych, w takiej sytuacji udzielenie wsparcia z budżetu państwa ma deprawujący efekt. Promuje w pewnym sensie nieodpowiedzialne zarządzanie finansami samorządu – niegospodarność. Może przyczynić się to do powstania w samorządzie przeświadczenia, że nie warto rozsądnie, ostrożnie planować budżet i go wykonywać, gdyż w sytuacji trudności finansowych jest szansa na wsparcie z budżetu państwa w postaci niskooprocentowanej pożyczki. Jednostka może celowo podejmować się realizacji zadań ponad jej możliwości finansowe oczekując, że w przypadku wystąpienia trudności finansowych, otrzyma pożyczkę z budżetu państwa, którą m.in. może przeznaczyć na spłatę wymagalnych zobowiązań (droższych od pożyczki z budżetu państwa, gdyż zwykle oprocentowanych na poziomie karnych odsetek, co najmniej ustawowych).

Ponadto stwierdzono, że współczesne regulacje nie rozróżniają przyczyn trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego i w zależności od tych przyczyn nie stosuje się odmiennych form pomocy. Tak samo traktuje się samorząd, w którym trudności finansowe powstały z przyczyn niezależnych od niego, realizujący program ostrożnościowy jak i jednostkę, która swoim zawinionym działaniem przyczyniła się do realizacji programu naprawczego. Niezależnie czy samorząd realizuje program naprawczy czy też ostrożnościowy, ma obowiązek oddać całą pożyczkę, gdyż ustawa o finansach publicznych

zabrania jej umorzenia. W przypadku, gdy jednostka realizuje program ostrożnościowy powinna być taka możliwość, w szczególności jeżeli program ostrożnościowy realizowany jest na skutek kataklizmu naturalnego, który dotknął jednostkę samorządu terytorialnego, choć w takich przypadkach bardziej zasadne byłoby odmienne traktowanie takich jednostek i udzielenie im pomocy bezzwrotnej w postaci dotacji. W wyniku badania stwierdzono, że środki finansowe, jakie przeznacza się w budżecie państwa na realizację przez jednostki samorządu terytorialnego programu naprawczego/ostrożnościowego, są stosunkowo niskie i niewystarczające dla dużych gmin miejskich, powiatów ziemskich, miast na prawach powiatów i województw samorządowych, mających znacznie większe zobowiązania niż 100 mln zł oraz w sytuacji, gdy kilka większych jednostek zacznie starać się o pożyczkę z budżetu państwa.

Przeprowadzona analiza porównawcza historycznych rozwiązań prawnych wskazuje m.in. że: w postępowaniu oddłużeniowym prowadzonym przez związki samorządowe w latach 1934-1936, wierzyciele byli aktywnymi uczestnikami tego postępowania. Mogli w terminie 4 tygodni od daty ogłoszenia w dzienniku wojewódzkim planu oddłużenia wnieść sprzeciw, co skutkowało rozpatrzeniem planu oddłużenia przez Centralną Komisję Oszczędnościowo Oddłużeniową Samorządu. Plan oddłużenia mógł być zatwierdzony przez Centralną Komisję Oszczędnościowo Oddłużeniową Samorządu, tylko w przypadku, gdy sprzeciwiający się wierzyciele reprezentowali mniej niż ¼ sumy wierzytelności, objętej planem oddłużenia. Ponadto wierzyciele związku samorządowego mogli wystąpić do władzy nadzorczej, aby dochody z określonych źródeł przeznaczyć w potrzebnej wysokości na spłatę sum, przewidzianych w planie obsługi długów. Dochody te nie mogły być zajęte za jakiekolwiek zobowiązania związku samorządowego. Było to odejście do zasady jedności materialnej budżetu, lecz pod względem ochrony wierzycieli rozwiązanie to zasługuje na aprobatę. Takiej aktywnej roli dla wierzycieli, wobec których jednostka samorządu terytorialnego nie spełnia zobowiązań, nie przewidują współczesne regulacje prawne naprawy finansów. Ponadto stwierdzono, że od 1932 roku związki samorządowe były lepiej chronione, przed sytuacją przerw w wykonywaniu zadań publicznych, spowodowanych brakiem środków finansowych, na skutek egzekucji prowadzonej z rachunków bankowych, czy też z majątku. Prywatne roszczenia od związków samorządowych mogły być dochodzone na drodze sądowej lub administracyjnej po uznaniu należności za niesporną przez władzę nadzorczą, które nie mogło być wydane bez zgody związku samorządowego. W przypadku nieotrzymania przez wierzyciela odpowiedzi odmownej lub jej nieotrzymania w terminie 30 dni, wierzyciel mógł

skierować sporną sprawę na drogę sadową. Po wszczęciu postępowania oddłużeniowego, Centralna Komisja Oszczędnościowo-Oddłużeniowa Samorządu mogła zawiesić jednorazowo egzekucję zobowiązań prywatno-prawnych na okres 6 miesięcy (z wyjątkiem egzekucji wierzytelności z pożyczek zagranicznych i z emisji papierów wartościowych). Współcześnie, gdy jednostka samorządu terytorialnego realizuje program ostrożnościowy lub naprawczy, brak jest przepisu, który umożliwiałby zawieszenie postępowania egzekucyjnego, jeżeli takie jest prowadzone.

W wyniku badania stwierdzono, że nad jednostką samorządu terytorialnego realizującą program naprawczy, nie jest sprawowany dodatkowy i ciągły nadzór, jak to ma miejsce w przypadku przedsiębiorców realizujących postępowanie naprawcze. Samorząd terytorialny przystępujący do realizacji programu naprawczego/ostrożnościowego nie jest ograniczony w zakresie zbywania mienia oraz ustanowienia na tym mieniu zabezpieczenia prawnego, jak to ma miejsce w przypadku przedsiębiorców wszczynających postępowanie naprawcze, co jest niekorzystnym rozwiązaniem dla wierzycieli.

Wierzyciele jednostki samorządu terytorialnego przystępującej czy też realizującej program naprawczy/ostrożnościowy, nie dysponują takimi uprawnieniami jak wierzyciele przedsiębiorcy przystępującego czy też realizującego postępowanie naprawcze jak: głosowanie nad układem restrukturyzacji, możliwość zgłoszenia zarzutów przeciwko układowi restrukturyzacji, złożenie wniosku do sądu o uchylenie układu m.in. w sytuacji, w której przedsiębiorca nie wykonuje układu, nie realizuje planu naprawczego przyjętego w toku postępowania naprawczego. W postępowaniu naprawczym, sąd ustanawia dla przedsiębiorcy nadzorcę sądowego, który może w każdym czasie kontrolować czynności przedsiębiorcy, a nad jednostką samorządu terytorialnego realizującą program naprawczy nie jest sprawowany żaden szczególny nadzór. Sytuacja wierzycieli jednostki samorządu terytorialnego, pod względem prawnych możliwości dochodzenia roszczeń od jednostki, która utraciła płynność finansową, jest gorsza niż wierzycieli niewypłacalnego przedsiębiorcy. Regulacje prawne dotyczące naprawy finansów samorządu terytorialnego nie chronią wierzycieli jednostek, którzy nie dysponują jakąkolwiek legitymacją do zainicjowania realizacji przez samorząd programu naprawczego lub ostrożnościowego. Spłata ich wierzytelności w całym procesie naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego, jest zagrożona m.in. przez zbywanie majątku przez jednostkę oraz ustanawianie na nim zabezpieczeń na rzecz nowych wierzycieli. W tym zakresie jednostka nie jest ograniczona, jak również nie ma obowiązku przeznaczyć uzyskanych kwot ze sprzedaży mienia na spłatę

zobowiązań podlegających restrukturyzacji, co jest zgodne z zasadą jedności materialnej budżetu, lecz u wierzycieli może wzbudzać dodatkowy niepokój, czy jednostka samorządu terytorialnego nawet, gdy sprzeda część mienia, to przeznaczy uzyskane w ten sposób środki na spłatę ich wierzytelności. Stwierdzono również brak obowiązku podania informacji o przystąpieniu do realizacji programu naprawczego przez samorząd, co może przyczynić się do tego, że program naprawczy może zostać przyjęty, lecz nie będzie w pełni realizowany.

W czwartej części pracy podjęto badania nad przyczynami trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu przeprowadzono analizę wybranych raportów Regionalnych Izb Obrachunkowych o stanie finansów jednostek samorządu terytorialnego mających trudności finansowe a także wykorzystano informacje własne. W wyniku badania stwierdzono, że przyczyny trudności finansowych skutkujące utratą płynności finansowej samorządu terytorialnego były spowodowane:

1) mniejszymi niż zakładano wynikami działań restrukturyzacyjnych Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej, dla których samorząd jest organem założycielskim, co zmusiło jednostki do zaciągnięcia zadłużenia na pokrycie ujemnego wyniku finansowego Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej oraz/lub na spłatę przejmowanego zadłużenia po likwidowanych Samodzielnych Publicznych Zakładach Opieki Zdrowotnej,
2) niedoszacowaniem przekazywanych środków (subwencji i dotacji) na realizację zadań w zakresie oświaty, edukacyjnej opieki wychowawczej i pomocy społecznej, co w konsekwencji skutkowało koniecznością znaczącego dofinansowania tych zadań z dochodów własnych,
3) nieprawidłowym realizowaniem zadań z wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej za zwrotne środki finansowe zaciągnięte na prefinansowanie, co w konsekwencji spowodowało nie otrzymanie lub konieczność zwrotu środków z Unii Europejskiej i brak funduszy na spłatę zaciągniętego zadłużenia na prefinansowanie,
4) realizacją zbyt wielu inwestycji w krótkim okresie z wykorzystaniem zewnętrznego finansowania (niski wskaźnik samofinansowania wydatków majątkowych), co spowodowało wzrost łącznego zadłużenia przekraczającego limity ustawowe, do poziomu uniemożliwiającego jednostce jego terminową spłatę, wzrost wymagalnych zobowiązań i utratę płynności finansowej,
5) nierealnym planowaniem dochodów, w szczególności ze sprzedaży majątku oraz trudność zbycia majątku komunalnego, co powoduje m.in. brak środków na spłatę zadłużenia,

6) długotrwałym trybem rozliczania i refundacji wydatków poniesionych na realizację zadań z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, co oznaczało konieczność pokrycia części wydatków ze środków z subwencji ogólnej,
7) zmniejszeniem przez Ministerstwo Finansów ostatecznej kwoty subwencji ogólnej będącej dla danej jednostki głównym źródłem dochodów,
8) nieprzeprowadzeniem z wyprzedzeniem restrukturyzacji szkół na terenie samorządu, co skutkowało przeznaczeniem na ich funkcjonowanie znacznych dochodów własnych, a gdy te środki okazały się niewystarczające, zaniechano odprowadzania składek do ZUS od wynagrodzeń nauczycieli, co spowodowało wzrost wymagalnych zobowiązań.

W tej części dokonano również klasyfikacji przyczyny trudności finansowych pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotowe przyczyny podzielono na niezależne od jednostek samorządu terytorialnego jak np. kataklizmy naturalne, nieadekwatny do realizowanych zadań przez jednostki podział dochodów pomiędzy budżet państwa a sektor samorządowy, zbyt niski poziom finansowania z budżetu państwa określonych usług publicznych np. opieki zdrowotnej oraz przyczyny wewnętrzne tj. związane ze zbyt rozbudowaną i kosztowną w utrzymaniu strukturą organizacyjną jednostki samorządu terytorialnego i podległych jej podmiotów a także nieodpowiedzialnym prowadzeniem gospodarki finansowej, tzn. realizacją zbyt wielu inwestycji, nadmiernym zadłużeniem, którego jednostka nie może spłacić w obowiązujących terminach. Stwierdzono, że proces naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego czy też udzielenia pomocy finansowej samorządowi winien być związany z przyczynami, które doprowadziły do trudności finansowych jednostki. Inaczej należy traktować jednostki, w których trudności finansowe wystąpiły na skutek kataklizmu, a odmiennie jednostki, których trudności finansowe są wynikiem nierozsądnych uchwał organów stanowiących i decyzji organów wykonawczych lub brakiem należytego nadzoru i kontroli nad podmiotami, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organami założycielskimi. W sytuacji trudności finansowych samorządu terytorialnego spowodowanych kataklizmem, jednostki te powinny otrzymać bezzwrotną pomoc finansową z budżetu państwa w postaci dotacji oraz ewentualnie dotacji lub darowizn od innych jednostek samorządu terytorialnego, tj. redystrybucję pionową i poziomą. Gdy trudności finansowe są następstwem przyczyn wewnętrznych, naprawa finansów tych jednostek samorządu terytorialnego powinna dokonać się na skutek realizacji programu naprawczego, którego ciężar finansowania powinni ponieść dotychczasowi wierzyciele.

W piątej części monografii podjęto badania dotyczące możliwości przeprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego dobrowolnej poprawy jej finansów. Stwierdzono, że konsekwentnie i skutecznie zrealizowany program poprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego, pozwoli uniknąć realizacji przez samorząd programu naprawczego. W okresie realizacji programu poprawy finansów samorządu, nie ma potrzeby sprawowania nad jednostką dodatkowego nadzoru. Na tym etapie nie ma również potrzeby, aby wierzyciele jednostki samorządu terytorialnego mieli jakikolwiek wpływ na zakres podejmowanych działań poprawy finansów jednostki, gdyż terminowa spłata ich wierzytelności nie jest jeszcze zagrożona. Na tym etapie można ograniczyć ilość inwestycji finansowanych ze środków własnych oraz z wykorzystaniem kredytów, pożyczek i obligacji. Inwestycje realizowane z wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej oraz środków własnych, bez zaciągania zadłużenia, nadal winny być realizowane. Wszelkie rozpoczęte inwestycje winny zostać doprowadzone do końca. Nie należy przerywać inwestycji ani też wydłużać w czasie ich realizacji, gdyż zwykle powoduje to wzrost łącznych nakładów na dany proces inwestycyjny.

Stwierdzono również, że poprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego winna być nakierowana na redukcję wydatków bieżących, które wzrastają i coraz trudniej jest nad nimi zapanować. Trwała redukcja tych wydatków winna doprowadzić do łatwiejszego równoważenia budżetu. Powyższy efekt można próbować osiągnąć, poprzez zwiększenie dochodów własnych (prowadząc działalność gospodarczą w dozwolonym zakresie w sferze komercyjnej oraz w sferze użyteczności publicznej), o ile wzrost dochodów własnych będzie trwały. Największe możliwości w zakresie poprawy finansów poprzez wzrost dochodów mają gminy. Województwa samorządowe w tym zakresie mają znacznie mniejsze możliwości, a powiaty jedynie poprzez prowadzenie działalności w sferze użyteczności publicznej. Ponadto stwierdzono, że jeżeli w następstwie realizacji programu poprawy finansów samorządu terytorialnego, nie uda się przeprowadzić zamierzonych działań mających doprowadzić do redukcji wydatków bieżących, zwiększenia dochodów własnych lub innych alternatywnych działań, może, ale niekoniecznie musi dojść do realizacji programu naprawczego.

Szósta część pracy dotyczyła instytucji naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego, w której przedstawiono alternatywne rozwiązania prawne w stosunku do obecnie obowiązujących. W tej części pracy wskazano przesłanki realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego naprawy finansów, w tym celu wykorzystując m.in. zmodyfikowane regulacje prawa upadłościowego i naprawczego określające warunki

realizacji postępowania upadłościowego z możliwością zawarcia układu i postępowania układowego przez przedsiębiorcę. Przesłanki wszczęcia postępowania naprawczego przez samorząd winny być następujące:

1) niewykonywanie wymagalnych zobowiązań pieniężnych przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, bez względu na wysokość tych zobowiązań lub relację zobowiązań wymagalnych do dochodów,
2) zagrożenie niewypłacalnością, co oznacza, że według realnej oceny w terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące dojdzie do niewypłacalności,
3) zagrożenie wykonywania zadań, w szczególności obligatoryjnych.

Inicjatywa wszczęcia procedury naprawy finansów jednostki samorządu terytorialnego winna przysługiwać: samej jednostce (organowi wykonawczemu i stanowiącemu), Regionalnej Izbie Obrachunkowej oraz wierzycielom. Realizacja programu naprawczego następowałaby na podstawie uchwały kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Od uchwały kolegium Izby nakazującej samorządowi realizację programu naprawczego lub nie zezwalającej na realizację przedmiotowego programu, stronom, tj. samorządowi, wierzycielom przysługiwałaby skarga, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a od wyroku tego sądu skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarga oraz skarga kasacyjna przysługiwałaby również samorządowi, w przypadkach, gdy organ wykonawczy lub stanowiący wnioskowali do Izby o podjęcie przez kolegium uchwały, zezwalającej na realizację programu naprawczego, a kolegium Izby podjęło uchwałę negatywną, a także w sytuacji, gdy kolegium Izby podejmuje uchwałę nakazującą samorządowi realizację programu naprawczego. Dzień, w którym uchwała kolegium Izby o realizacji programu naprawczego przez samorząd stałaby się ostateczna, oznaczałby rozpoczęcie procedury naprawy finansów jednostki, co należałby obligatoryjnie niezwłocznie publicznie ogłosić.

W wyniku badań podjętych w tej części pracy stwierdzono, że w zakresie skutków wszczęcia realizacji programu naprawczego przez samorząd możliwe jest wykorzystanie rozwiązań zawartych w prawie upadłościowym i naprawczym. Z dniem, w którym uchwała kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej o realizacji przez samorząd programu naprawczego stałaby się ostateczna, następowałoby: zawieszenie wykonywania zobowiązań, zawieszenie naliczania odsetek należnych od jednostki oraz nie byłoby możliwości wszczęcia przeciwko samorządowi postępowania zabezpieczającego i egzekucyjnego, a wszczęte podlegałyby z mocy prawa zawieszeniu. W okresie realizacji programu naprawczego przez samorząd zbycie oraz obciążenie majątku byłoby możliwe, gdyby przewidywał to przyjęty program naprawczy

z zastrzeżeniem, że środki uzyskane ze zbycia majątku przez jednostkę byłby przeznaczane na spłatę zadłużenia. Ponadto stwierdzono, że w zakresie restrukturyzacji wierzytelności objętych programem naprawczym, do zmiany harmonogramu spłaty zobowiązań, zaciągniętych na zasadach określonych w prawie zamówień publicznych oraz innych warunków umów, nie należałoby stosować przepisów art. 144 i art. 144a prawa zamówień publicznych, co umożliwiałoby dokonanie zmian istotnych postanowień umów w stosunku do treści oferty na podstawie, której jednostka dokonała wyboru wykonawcy w procedurze zamówień publicznych.

Stwierdzono, że w zakresie roli wierzycieli w procesie naprawy finansów samorządu możliwe jest wykorzystanie rozwiązań prawnych z nieobowiązujących regulacji prawnych sprzed 1939 roku. Zatwierdzenie uchwałą przez kolegium Izby programu naprawczego mogłoby nastąpić, jeżeli w terminie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia programu naprawczego, wierzyciele, reprezentujący więcej niż 60% sumy wierzytelności, objętych programem naprawczym, nie wnieśli sprzeciwu. Wierzyciele, reprezentujący więcej niż 60% sumy wierzytelności, zgłaszający sprzeciw dotyczący pierwszej wersji programu naprawczego, winni zaproponować jego zmianę. Zmieniony przez jednostkę program naprawczy podlegałby zatwierdzeniu przez Izbę w sytuacji, gdy wierzyciele reprezentujący 80% wierzytelności nie wnieśli sprzeciwu. Ponadto Regionalna Izba Obrachunkowa analizowałaby program naprawczy w zakresie realności przyjętych założeń, rzetelności jego opracowania, a w szczególności pod względem możliwości realizacji planowanych działań naprawczych, możliwości spłaty wierzytelności objętych układem z wierzycielami, itp. Wzorem rozwiązań prawnych sprzed 1939 roku uchwała Izby zatwierdzająca program naprawczy stanowiłaby układ pomiędzy samorządem a wierzycielami, jak w sądowym postępowaniu naprawczym.

W tej części pracy wskazano również elementy programu naprawczego, tj. analizę sytuacji samorządu, określenie przyczyn trudności finansowych, strukturę zadłużenia wraz z warunkami restrukturyzacji, propozycje przedsięwzięć naprawczych. Ponadto wskazano na potrzebę restrukturyzacji łącznego zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, tj. oficjalnego, pozostałego i ukrytego (znikającego), wskazując przykłady każdej części łącznego zadłużenia. Zwrócono uwagę również na potrzebę przeprowadzenia innych działań naprawczych, tj. przede wszystkim trwałego ograniczenia wydatków w szczególności bieżących, gdyż przeprowadzenie restrukturyzacji łącznego zadłużenia zwykle jest niewystarczające do naprawy finansów, bez usunięcia przyczyn trudności w równoważeniu budżetu, tj. często zmniejszania wydatków bieżących.

Stwierdzono, że w okresie realizacji przez samorząd programu naprawczego, nad samorządem powinien być sprawowany szerszy nadzór przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Izba wyrażałby zgodę na zaciągnięcie przez samorząd jakiegokolwiek zadłużenia, tj. oficjalnego, pozostałego, znikającego (ukrytego), a także na realizację przez jednostkę nowych inwestycji, w tym finansowanych w przeważającej większości z bezzwrotnych środków zewnętrznych, udzielenie przez jednostkę poręczenia, gwarancji, pożyczki itp. Do końca realizacji programu Izba winna mieć wpływ na budżet jednostki i móc wiążąco nakazać wprowadzenie zmian w przedstawionym projekcie, w zakresie:

- dochodów (bieżących i majątkowych), jeżeli według Izby będą one nierealne do zrealizowania tzn. ich zmniejszenia, a także zwiększenia, jeżeli jednostka planuje je zbyt ostrożnie celem uzyskania w następnym roku nadwyżki budżetowej,
- wydatków (bieżących i majątkowych), gdy w ocenie Izby będą one zbyt duże w szczególności niektóre zadania będzie można zrealizować mniejszymi nakładami lub zwiększenia wydatków, gdy w ocenie Izby nie zostaną zabezpieczone wystarczające środki na spłatę odsetek od łącznego zadłużenia i wydatki na spłatę kapitału zadłużenia, które nie są rozchodami,
- rozchodów, tzn. zmniejszenia zaplanowanych kwot, gdy jednostka w ocenie Izby chce przeznaczyć zbyt dużo środków na nadpłatę zadłużenia, co skutkować może niedostatecznym stopniem realizacji zadań obligatoryjnych, samorząd ma zamiar udzielić pożyczki lub zwiększenia zaplanowanych kwot rozchodów, gdy jednostka za mało przeznaczyła środków na spłatę oficjalnego zadłużenia,
- przychodów, gdy w ocenie Izby planowane do pozyskania zadłużenie jest zbyt duże w stosunku do potrzeb, skutkiem czego powstaną w kolejnym roku wolne środki.

W tej części pracy zaproponowano również rozwiązania prawne, które dotyczą działań, jakie należy podjąć w przypadku niepowodzenia realizacji programu naprawczego. W takich przypadkach na wniosek Izby, Prezes Rady Ministrów rozwiązywałby organy samorządu i powoływałby zarząd komisaryczny, analogicznie jak w przypadku, gdy kolejne dwie wersje programu naprawczego przedstawione przez jednostkę kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, nie zostałyby zatwierdzone w formie uchwały kolegium Izby do realizacji. Komisarz winien działać jednoosobowo w jednostce do czasu, aż sytuacja stałaby się stabilna, tj. co najmniej do zakończenia realizacji działań naprawczych. W okresie, gdy w jednostce realizującej program naprawczy ustanowiony byłby zarząd komisaryczny, w zakresie przygotowania budżetu, Regionalna Izba Obrachunkowa dysponowałaby nadal szerszymi

uprawnieniami umożliwiającymi władczą ingerencję w kształt budżetu oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej. W okresie, gdy w jednostce byłby powołany zarząd komisaryczny, zakres zdań, jakie realizowałby samorząd, mógłby zostać ograniczony do niezbędnego minimum uzgodnionego z Izbą, a ponadto podjęcie działań naprawczych nie wymagałoby uzyskania zgody jakiegokolwiek organu, czy też opinii. Nie oznacza to jednak, że komisarz mógłby jako działania naprawcze zaproponować likwidację wszystkich jednostek budżetowych, prywatyzację wszystkich spółek komunalnych, likwidację wszystkich Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej, zaniechanie udzielania pomocy finansowej potrzebującym mieszkańcom itp. W trakcie realizacji programu naprawczego, nie może dojść do sytuacji, w której jednostka zupełnie zaniecha realizacji obligatoryjnych zadań lub dojdzie do okresowych przerw w ich wykonywaniu. Do takiej sytuacji nie można dopuścić. Nadzór nad tym winna sprawować Regionalna Izba Obrachunkowa.

W tej części pracy zaproponowano również rozwiązania prawne *de lege ferenada* dotyczące odpowiedzialności za doprowadzenie do trudności finansowych jednostki samorządu terytorialnego i niewykonanie programu naprawczego. Stwierdzono, że za złą sytuację finansową jednostki prowadzącą do konieczność realizacji programu naprawczego, spowodowaną niewłaściwym zarządzaniem nie tylko finansami, zwykle odpowiadają określone osoby, tj. członkowie organu wykonawczego, radni, skarbnik/główny księgowy budżetu. Kary za doprowadzenie stanu finansów samorządu do konieczności realizacji programu naprawczego winny być uzależnione od tego, czy jednostka realizuje przedmiotowy program na własny wniosek (kary łagodniejsze), czy też na wniosek wierzycieli lub Regionalnej Izby Obrachunkowej (kary surowsze).

Siódma część monografii dotyczy pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego dotkniętym kataklizmem naturalnym. W wyniku przeprowadzonych w tej części analiz i badań stwierdzono, że obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące udzielenia dotacji z budżetu państwa dla jednostek dotkniętych kataklizmem nie są w pełni satysfakcjonujące dla jednostek, gdyż negatywne skutki stanów klęski żywiołowej zwykle oprócz zniszczenia mienia samorządowego prowadzą do negatywnych zmian w strukturze budżetu samorządu, poprzez zmniejszenie dochodów własnych, zmniejszenie samodzielności dochodowej i wydatkowej samorządu. Przeciwdziałanie tym niekorzystnym zjawiskom dotychczas nie zostało objęte regulacjami prawnymi, które niwelowałyby ww. niekorzystne zmiany w strukturze budżetu jednostki. Zaproponowano zmiany *de lege ferenda* polegające na tym, że jednostka samorządu terytorialnego dotknięta kataklizmem winna otrzymać z

budżetu państwa środki finansowe z rezerwy budżetowej w postaci dotacji ogólnej lub zwiększonej subwencji ogólnej, a w przypadku jednostki dokonującej wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, jednostki te winny być z tych wpłat zwolnione do czasu skompensowania poniesionych strat (o ile system redystrybucji poziomej nie zostanie zniesiony). Pomoc finansowa dla samorządu dotkniętego kataklizmem winna również dotyczyć możliwości wydłużenia spłaty zobowiązań zaciągniętych przez jednostkę, przed wystąpieniem stanu klęski żywiołowej, bez zwiększania wysokości oprocentowania.

Stwierdzono, iż dotychczasowe doświadczenia wskazują, że pomoc ze strony państwa dla jednostek dotkniętych kataklizmem, jest niewystarczająca oraz opóźniona. Dlatego zasadne jest wykorzystanie poziomej redystrybucji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego do udzielenia wzajemnej pomocy finansowej, poprzez systematyczne wpłaty jednostek do wybranego ogólnopolskiego stowarzyszenia samorządowego lub związku samorządowego i wykorzystanie tych środków zgodnie z uchwalonym wewnętrznym regulaminem, na pomoc jednostkom dotkniętych kataklizmami.

Ponadto w tej części pracy stwierdzono, że pomoc finansowa winna też mieć racjonalne i ekonomiczne uzasadnienie. W przypadku, gdyby straty spowodowane kataklizmami były tak znaczne, że wymagane byłoby odtwarzanie niemal całej jednostki, bardziej celowa jest jej likwidacja. Spłatą zobowiązań po likwidowanej w takich okolicznościach jednostki, należałoby obarczyć budżet państwa.

II. Wykaz innych (nie wchodzących w skład osiągnięcia wymienionego w pkt I) opublikowanych prac naukowych oraz wskaźniki dokonań naukowych

A) Publikacje naukowe w czasopismach znajdujących się w bazie Journal Citation Reports (JRC) lub na liście European Reference Index for the Humanities (ERIH)

Brak

B) Monografie, publikacje naukowe w czasopismach międzynarodowych lub krajowych innych niż znajdujące się w bazach lub na liście, o których mowa w pkt II A:

1. W. Gonet, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2011 r., s. 176

   Monografia powstała jako wynik realizowanego samodzielnie projektu badawczego numer N N110 193634 pt. *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2008-2009. W ramach tego badania został opublikowany także artykuł W. Gonet, *Beneficjenci*

pożyczek, gwarancji i poręczeń udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny" 2011 r., nr 6, s. 57-70 i publikacja w pracy zbiorowej W. Gonet, *Ograniczenie swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, (w:) B. Gnela (red.), *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 99-107.

Celem podjętych badań było określenie zakresu swobody zawierania i kształtowania treści umów przez jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzono również badania nad miejscem samorządu terytorialnego w systemie organów publicznych oraz zasad przekazywania zadań jednostkom samorządu terytorialnego. Ponadto przeprowadzono badania prawno-porównawcze, historyczne, analizę orzecznictwa sądowego, uchwał Regionalnych Izb Obrachunkowych, analizę obowiązujących przepisów prawnych w zakresie istniejących ograniczeń w zawieraniu umów przez jednostki samorządu terytorialnego, a także nad określeniem przyczyn wprowadzenia przedmiotowych ograniczeń. W badaniu porównano ograniczenia w zawieraniu umów przez samorząd terytorialny w dziesięciu krajach, w celu stwierdzenia czy w systemach prawnych innych państw występują ograniczenia swobody zawierania umów przez samorząd terytorialny, jaki jest zakres przedmiotowych ograniczeń, czego dotyczą w porównaniu do obowiązujących w Polsce. Nie było celem badań prawno-porównawczych analizowanie określonej instytucji prawnej ograniczającej swobodę umów samorządu terytorialnego np. w zakresie możliwości ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych na majątku samorządu. Przeprowadzone badania pozwoliły sformułować następujące wnioski:

1) regulacje Unii Europejskiej (Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego) wskazują, że:
   a) samorząd terytorialny funkcjonuje w granicach całego systemu prawnego obowiązującego w danym państwie,
   b) podstawą działalności samorządu terytorialnego poza szeroko rozumianym prawem administracyjnym są również inne gałęzie prawa, jak prawo cywilne,
   c) samorządowi terytorialnemu, jako organowi administracyjnemu realizującemu zadania gospodarcze, nie można zabraniać korzystania ze swobody kontraktowej;
2) przekazywanie zadań samorządowi terytorialnemu przez administrację rządową w Polsce dokonuje się w sposób władczy, co oznacza, że samorząd terytorialny traktowany jest jako przedmiot regulacji, a nie jako partner, z którym państwo partycypuje w zakresie jego praw i obowiązków,

3) samorząd terytorialny może rozszerzać, jak i zawężać zakres realizowanych zadań, choć orzecznictwo sądów w tym zakresie jest niejednolite,
4) wyrażona w art. 353^1 kodeksu cywilnego zasada swobody umów dotyczy także jednostek samorządu terytorialnego,
5) w innych państwach występują ograniczenia w zawieraniu umów przez samorząd terytorialny, które dotyczą:
   a) umów kredytu, pożyczki w zakresie kształtowania treści tych umów (Norwegia, Bułgaria, Hiszpania, Luksemburg, Francja, Nowa Zelandia);
   b) zakazu ustanowienia lub konieczność uzyskania zgody innego organu na ustanowienie zabezpieczenia wykonania własnych zobowiązań na majątku jednostki samorządu terytorialnego (Luksemburg, Islandia, Szwecja, stan Południowa Australia w Australii);
   c) zakazu lub konieczność uzyskania zgody innego organu na ustanowienie zabezpieczenia wykonania zobowiązań innych podmiotów (Norwegia, Islandia, Luksemburg, Nowa Zelandia);
   d) zakładania i przystępowania do podmiotów gospodarczych, których przedmiot działalności nie jest związany ze świadczeniem usług publicznych na rzecz wspólnoty (Szwecja, Holandia, stan Południowa Australia w Australii).
6) w innych państwach samorząd terytorialny na zawarcie niektórych umów musi uzyskać zgodę organu administracji rządowej (np.: w Norwegii na udzielenie gwarancji innemu podmiotowi niż samorząd terytorialny, w Luksemburgu na przejęcie budynków, nieruchomości, przewłaszczenie nieruchomości, ustanowienie hipoteki, zaciągnięcie kredytu, udzielenie gwarancji, dzierżawę nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata) lub organu wyższego szczebla samorządu terytorialnego (np.: w Holandii zawarcie umowy spółki/przedsiębiorstwa wymaga zgody organu wykonawczego prowincji),
7) w okresie międzywojennym w Polsce istniały ograniczenia w zawieraniu umów związków samorządowych m.in. związane one były z zatwierdzeniem przez władze powiatowe uchwał w sprawach:
   a) nabycia, zamiany, zbycia i oddania w zastaw praw i nieruchomości, ustanowienia hipoteki, obciążenia i oddania w dzierżawę (najem) na okres ponad 6 lat wszelkich nieruchomości oraz zakładów i przedsiębiorstw gminnych, jak również udzielenia na nie koncesji ponad powyższy okres,
   b) dokonania lub przyjęcia darowizny,

8) w okresie międzywojennym w Polsce ograniczenia swobody umów zawieranych przez związki samorządowe dotyczyły również umów pożyczek zawieranych z komunalnym funduszem pożyczkowo-zapomogowym w zakresie m.in.: terminu spłat zadłużenia, wysokości oprocentowania,
9) w okresie od 1944 r. do 1950 r. występowały ograniczenia w zawieraniu umów przez związki samorządowe w zakresie m.in. konieczności zatwierdzenia przez władze nadzorcze uchwał w sprawie zaciągania pożyczek (długoterminowych i krótkoterminowych), wystawiania weksli, nabywania i zbywania nieruchomości oraz udzielenia poręczenia,
10) współcześnie istnieje wiele ograniczeń swobody umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, które wynikają z przepisów prawnych: ustawy o finansach publicznych, ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z właściwości (natury) stosunku zobowiązaniowego: jak cesja wierzytelności publicznoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego,
11) ze względu na przedmiot można wskazać ograniczenia w zawieraniu umów przez jednostki samorządu terytorialnego m.in. w zakresie:
    a) zaciągnięcia zobowiązań finansowych (np. umowy kredytu, pożyczki, emisji papierów wartościowych) tzn. jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zawierać ww. umów, jeżeli PDP do PKB przekracza 60% oraz gdy jednostka samorządu terytorialnego przekroczy limity zadłużenia określone w ustawie o finansach publicznych,
    b) ustanowienia zabezpieczenia wykonania własnych zobowiązań (np. zakaz ustanowienia hipoteki/przewłaszczenia na zabezpieczenia na niektórych nieruchomościach, udzielenia pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem),
    c) ustanowienia zabezpieczenia wykonania zobowiązań innych podmiotów (np. brak możliwości udzielenia gwarancji przez województwo samorządowe),
    d) obrotu nieruchomościami (np. ograniczony zakres podmiotów, na rzecz których jednostka samorządu terytorialnego może dokonać darowizny oraz ograniczenia celu darowizny),
    e) zawierania umów z radnymi (np. zakaz zawierania umów zlecenia, o dzieło).
12) ze względu na elementy składowe swobody kontraktowania w jednostce samorządu terytorialnego można wskazać ograniczenia dotyczące:

a) trybu zawarcia umowy (np. konieczność stosowania procedury przetargowej określonej w prawie zamówień publicznych, procedury na udzielenie koncesji według ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, konieczność kontrasygnaty przez skarbnika umów mających za przedmiot zaciągnięcie zobowiązań finansowych),

b) kształtowania treści umowy (np. maksymalny termin spłaty zobowiązań zaciągniętych na spłatę przejściowego deficytu nie może być dłuższy niż rok, dyskonto od papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę nie może być wyższe niż 5%),

c) wyboru kontrahenta (np. umowa lokaty może być zawarta tylko z bankami mającymi siedzibę na terytorium Polski, sprzedaż nieruchomości na rzecz osób pozbawionych prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo ich spadkobierców, jeżeli złożą wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

13) występuje domniemywanie ograniczeń swobody kontaktowej jednostek samorządu terytorialnego przez organy nadzoru jak Regionalna Izba Obrachunkowa oraz przez sądy administracyjne, co jest zjawiskiem niepożądanym, gdyż ograniczeń nie należy domniemywać, lecz powinny one wynikać z wyraźnego brzmienia przepisu, właściwości (natury) zobowiązania lub z zasad współżycia społecznego,

14) ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań finansowych polskiego samorządu terytorialnego podobne są do rozwiązań w innych krajach w zakresie dotyczącym:

a) terminu spłaty zadłużenia zaciąganego na finansowanie przejściowego deficytu (do końca roku kalendarzowego), analogiczne jak to ma miejsce w Norwegii i Hiszpanii,

b) limitu rocznych spłat zadłużenia, podobnie jak w Hiszpanii,

c) wyrażenia wartości zobowiązania w walucie krajowej (Hiszpania, Nowa Zelandia).

15) ograniczenia swobody umów, jakie dotyczą polskich jednostek samorządu terytorialnego, nie są bardziej uciążliwe niż w innych państwach, np. polskie jednostki nie muszą uzyskiwać zgody innych organów na zawarcie niektórych umów, jak to ma miejsce np. w Luksemburgu i Norwegii, ograniczenia w tym zakresie obowiązywały w Polsce w okresie międzywojennym oraz do 1950 roku,

16) niektóre ograniczenia swobody kontraktowej samorządu terytorialnego nie spełniają swej funkcji np.:

a) w zakresie zawierania umów mających za przedmiot zaciągnięcie zobowiązań finansowych, istniejące ograniczenia nie chronią jednostek samorządu terytorialnego przed negatywnymi skutkami nadmiernego zadłużenia,

b) w zakresie ustanawiania zabezpieczeń (np. zakaz udzielenia pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem) nie chronią jednostek przed utratą majątku, gdyż nie wprowadzono wzorem innych państw (Islandia) zakazu prowadzenia egzekucji z majątku samorządu terytorialnego niezbędnego do realizacji zadań własnych i zleconych,

dlatego należałoby je znieść lub zaostrzyć, jeżeli miałyby spełniać swą funkcję ochronną,

17) ograniczenia dotyczące zakresu prowadzonej działalności gospodarczej oraz form organizacyjno-prawnych, jakimi mogą się posłużyć jednostki samorządu terytorialnego, są odmienne na poszczególnych szczeblach (np. tylko gminy mogą zawrzeć umowę spółki jawnej, powiaty nie mogą prowadzić działalności gospodarczej w sferze komercyjnej), przyjęte rozwiązania są dyskryminujące dla szczebli samorządu, którym przepisy prawne zabraniają zwierania niektórych umów, a inne szczeble nie mają w tym zakresie ograniczeń,

18) pozytywnie należy ocenić ograniczenia związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych przez jednostki samorządu terytorialnego z radnymi, gdyż przyczynia się to ograniczenia trudnego do kontrolowania wypływu środków finansowych z budżetu,

19) przyjmowanie przez organy nadzoru jako zasady, że jednostce samorządu terytorialnego dozwolone jest tylko zawieranie umów pozytywnie wskazanych w przepisach regulujących ustrój i funkcjonowanie samorządu jest niesłuszne; ewolucja form finansowania i sposobów prowadzenia działalności gospodarczej jest znacznie szybsza niż stanowienie prawa, z dobrodziejstw postępu w tym zakresie mogą korzystać również jednostki samorządu terytorialnego.

W wyniku badania sformułowane zostały następujące postulaty zamian rozwiązań prawnych (*de lege ferenda*):

1) należy zrównać uprawnienia wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej i poza tą sferą, a także umów, jakie mogą zawierać celem utworzenia/przystąpienia do podmiotów prowadzących przedmiotową działalność,

2) należy znieść ograniczenia w ustanowieniu zabezpieczenia wykonania własnych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego,
3) wskazano na rzecz, jakich podmiotów jednostki samorządu terytorialnego mogą zawierać umowy mające za przedmiot ustanowienie wykonania zobowiązania tych podmiotów,
4) wskazano sposób wyznaczenia innych limitów zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, mających większy związek z bezpiecznym poziomem zadłużenia, co jest również związane ze swobodą zawierania umów.

2. Inne zainteresowania badawcze

a) Partnerstwo publiczno-prywatne

Funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jako sposobu realizacji zadań publicznych jest przedmiotem moich badań od wejścia w życie pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r., w szczególności w zakresie zniesienia barier szerokiego wykorzystania tej formy realizacji zadań publicznych. W publikacjach dotyczących pierwszej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r., wskazywałem trudności w praktycznym stosowaniu przedmiotowej ustawy, które wynikały z nadmiernego formalizmu regulacji (np. zgoda ministra finansów na realizację partnerstwa publiczno-prywatnego w przypadku finansowania z budżetu państwa) oraz przyjęcia założenia przez ustawodawcę, że partnerstwo publiczno-prywatne może być stosowane w przypadkach, gdy przynosi korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji określonego przedsięwzięcia (W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 14, tenże *Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian*, „Przegląd Legislacyjny", 2008 r., nr 3, s. 81-86). W publikacji *Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian*, „Przegląd Legislacyjny", 2008 r., nr 3, s. 82-83 wykazałem, że przeprowadzanie wymaganych ówcześnie przez ustawodawcę analiz dotyczących:

- ryzyka związanego z realizacją projektowanego przedsięwzięcia,
- ekonomicznych i finansowych planowanego przedsięwzięcia,
- porównania korzyści związanych z realizacją przedsięwzięcia w partnerstwie z korzyściami i zagrożeniami społecznymi związanymi z realizacją przedsięwzięcia w inny sposób,

- zestawienia stanu prawnego składników majątkowych, jeżeli prawo do składników majątkowych ma być przeniesione lub ustanowione przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego lub kapitałowej spółki celowej:

w dwóch wariantach: samodzielnej realizacji przedsięwzięcia przez podmiot publiczny oraz w formie partnerstwa publiczno-prywatnego jest niezasadna, ze względu na ograniczoną przydatność przedmiotowych analiz, w szczególności do przedsięwzięć mających na celu świadczenie usług. W publikacji *Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian*, „Przegląd Legislacyjny", 2008 r., nr 3, s. 86-89, wskazałem kierunki ewolucji regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego, jak:

- zniesienie obowiązku przeprowadzenia jakichkolwiek analiz, a w szczególności ekonomiczno-finansowych, mających na celu wykazać korzyści dla podmiotu publicznego z zastosowania partnerstwa,
- zwiększenie zakresu przedmiotowego partnerstwa do realizacji przedsięwzięć o charakterze komercyjnym, gdyż w takich przypadkach jest szansa, że przedsięwzięcie może być zrealizowane bez angażowania środków z budżetu państwa,
- zniesienie sztywnego sposobu określania wynagrodzenia partnera prywatnego, w szczególności w odniesieniu do możliwości zapłaty całego wynagrodzenia przez podmiot publiczny,
- zniesienia obowiązku informacyjnego i obowiązku uzyskania zgody ministra finansów na realizację partnerstwa w przypadku finansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa.

Zaproponowane kierunki ewolucji regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego były w znacznej części zgodne z brzmieniem nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2008 r. oraz z ustawą o koncesji na roboty budowlane i usługi z 2009 r., do których napisałem komentarze wydane przez Wydawnictwo LexisNexis w Warszawie w 2009 r. W przedmiotowych nowych ustawach z 2008 r. i 2009 r. zniesiono wyżej wymienione utrudnienia stosowania starej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W artykule *Ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi. Nowe możliwości realizacji zadań JST*, „Finanse Komunalne" 2009 r., nr 11., s. 56-57 wykazałem, że uchwalenie dwóch ustaw regulujących współpracę podmiotów sektora publicznego i prywatnego może prowadzić do wątpliwości, w jakich przypadkach należy stosować ustawę o partnerstwie, a kiedy ustawę o koncesji. Wykazałem, że wystarczająca byłaby jedna ustawa kompleksowo regulująca całość instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego.

Mimo zniesienia szeregu barier, partnerstwo publiczno-prywatne i koncesja na roboty budowlane lub usługi nie stały się istotnymi sposobami realizacji zadań publicznych. W publikacji *Zasady nawiązywania współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w partnerstwie publiczno-prywatnym* (w:) M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., s. 155-162, wykazałem, że trudności stosowania partnerstwa i koncesji związane są m.in. ze znacznymi ograniczeniami zmian umów zawartych na długoletnie okresy, co zniechęca partnerów prywatnych i koncesjonariuszy do nawiązania współpracy, gdyż w długim okresie bardzo trudno jest przygotować wiarygodne projekcje finansowe, z których będzie wynikać, że przedsięwzięcie będzie zyskowne dla strony prywatnej, co jest warunkiem podjęcia współpracy przez partnera prywatnego. Ponadto wykazałem, że zawieranie długoterminowych umów o partnerstwo i umów koncesji jest niebezpieczne dla obu stron, gdyż w długim okresie zmiana globalnych warunków gospodarczych, makroekonomicznych, demograficznych, inflacyjnych itp. jest niemal pewna, a w związku z tym wszelkie założenia są mało wiarygodne.

W tekście *Problematyka kwalifikowania zadłużenia z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym i koncesji na roboty budowlane i usługi do długu publicznego*, opublikowanym wspólnie z Arkadiuszem Babczukiem (w:) A. Babczuk (red.) *Rozwój w warunkach kryzysu. Wstęp do innowacyjnych metod finansowania inwestycji komunalnych*, Warszawa 2013, s. 59-65, przy czym mój udział w napisaniu tego tekstu wynosił 83% tekstu (zgodnie z oświadczeniem dr A. Babczuka załączonym do wniosku), zwróciłem uwagę, że barierą w stosowaniu partnerstwa i koncesji jest również brak precyzyjnych przepisów wskazujących, które umowy o partnerstwo i koncesję należy zakwalifikować do długu publicznego. W artykule *Uwagi o umowie o partnerstwo publiczno-prywatne*, „Przegląd Legislacyjny" 2006 r., nr 6, dokonałem analizy charakteru prawnego umowy o partnerstwo publiczno-prywatne. Wykazałem, że umowa ta jest umową nienazwaną, dwustronnie zobowiązującą, odpłatną i konsensualną, a kwestia wzajemności uzależniona jest od tego, w jakim zakresie na podmiocie publicznym będzie ciążył obowiązek zapłaty wynagrodzenia dla partnera prywatnego.

Łączna liczba publikacji, jakie poświęciłem zagadnieniom partnerstwa i koncesji w latach 2006-2013 przedstawia się następująco: 7 samodzielnych artykułów, 3 komentarze i jeden wspólny podrozdział w pracy zbiorowej.

b) Łączne zadłużenie sektora publicznego

W artykule *Problematyka kwoty długu publicznego w kontekście zobowiązań pozabudżetowych*, opublikowanym w „Finansach Komunalnych" 2010 r. nr 10, s. 5-14, wskazałem na istnienie szeregu zobowiązań, jakie mogą zaciągać jednostki sektora finansów publicznych, które nie są klasyfikowane do oficjalnego długu publicznego. Wskazałem na istnienie dwóch kategorii długu publicznego: oficjalnego oraz pozostałego, do którego zaliczyłem zobowiązania z umów leasingu, wykupu (cesji) wierzytelności, zobowiązania z umów o partnerstwo publiczno-prywatne, przejmowane niewymagalne zobowiązania po innych podmiotach (np. samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej) z mocy prawa czy też na podstawie umowy, zobowiązania z umów o sprzedaż udziałów/akcji w spółkach kapitałowych z zastrzeżeniem prawa odkupu (np. umowy *buy-sell-back*), a także zawarcie ugody z wierzycielem w zakresie rozłożenia na raty spłaty wymagalnych zobowiązań (np. układ ratalny z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych), co prowadzi do zastąpienia zobowiązań wymagalnych niewymagalnymi. Wskazałem również, że na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych tj. art. 243 ust. 3 istnieje dług pozostały.

W konkluzji stwierdziłem, że zarządzanie długiem publicznym utrudnia istnienie jego dwóch kategorii: oficjalnego i pozostałego, przy czym wielkość tej drugiej kategorii jest nieznana, a w związku z tym nie jest wiadoma łączna kwota zadłużenia. Do długu publicznego powinno zakwalifikować się tytuły będące poza kategorią zadłużenia oficjalnego, przykładowo wyżej wskazane, co zwiększyłoby jawność finansów publicznych. Ponadto wykazałem, że wszelkie limity zadłużenia dotyczące jedynie wybranych instrumentów finansowych będą nieskuteczne pod względem wyznaczenia bezpiecznego poziomu zadłużenia. W przypadku ich wyczerpania, Skarb Państwa i jednostki sektora finansów publicznych będą zadłużać się poprzez zawieranie coraz to nowych umów nienazwanych, stosowanych w obrocie gospodarczym.

Zaproponowane w przedmiotowym opracowaniu *de lege ferenda* rozwiązania prawne dotyczące poszerzenia kategorii długu oficjalnego o tytuły będące długiem pozostałym, okazały się zgodne ze treścią §3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 252, poz. 1692), które zostało zastąpione niemal analogicznym w brzmieniu rozporządzeniem Ministra Finansów z 28.12.2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji

tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 298, poz. 1776).

Badania nad łącznym długiem publicznym kontynuowałem po wejściu w życie wyżej wymienionych dwóch rozporządzeń dotyczących szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. W publikacji *Problematyka łącznego zadłużenia sektora publicznego*, opublikowanym (w:) H. Litwińczuk (red.) *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym,* „Oficyna Prawa Polskiego" Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o. Warszawa 2011, s. 87-97 wykazałem, że mimo rozszerzenia kategorii oficjalnego długu publicznego, nadal istnieje pozostałe zadłużenie, do którego należy zaliczyć m.in.:

- zobowiązania do dokonywania dopłat na działalność bieżącą spółek kapitałowych, których wspólnikami są Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz zobowiązania do podnoszenia kapitału w tych spółkach,
- przejmowanie zadłużenia niewymagalnego przez jednostki samorządu terytorialnego z mocy ustawy np. po likwidowanym samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej, dla którego organem założycielskim była jednostka, co zostało również usankcjonowane przepisem art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawa z 7.12.2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, (Dz. U. poz. 1456)., który stanowi, że jednostki ustalając w latach 2014-2018 relację spłaty zobowiązań określoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych, wyłączają wydatki bieżące ponoszone na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego na zasadach określonych w ustawie o działalności leczniczej w wysokości, w jakiej nie podlegają sfinansowaniu dotacją z budżetu państwa.

W publikacji *Restrukturyzacja zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, wspólnie napisanej w A. Babczukiem (w:) A. Babczuk (red.), *Rozwój w warunkach kryzysu. Wstęp do innowacyjnych metod finansowania inwestycji komunalnych*, Warszawa 2013, s. 217-232, w której mój udział wynosił 80% (zgodnie z oświadczeniem dr A. Babczuka załączonym do wniosku), wyodrębniłem jeszcze jedną kategorię długu publicznego, tj. dług znikający (ukryty). Jako przykłady długu znikającego (ukrytego) wskazałem przejęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego wymagalnego zadłużenia po likwidowanej spółce komunalnej, na spłatę którego jednostka udzieliła poręczenia lub gwarancji, a następnie zawarcie przez jednostkę

umowy z wierzycielami o zmianie harmonogramu spłaty i wydłużenie terminu płatności tych zobowiązań, przez co dług ten staje się niewymagalny i nie jest wykazywany w sprawozdaniu Rb-Z. Stwierdziłem, że:

- dążenie przez ustawodawcę do wyeliminowania kategorii długu pozostałego i znikającego (ukrytego) należy uznać za skazane na niepowodzenie, gdyż po kolejnym poszerzeniu zakresu przedmiotowego długu oficjalnego wkrótce znajdą się instrumenty finansowe, które nie będą do niego klasyfikowane, co oznacza, że dług pozostały nadal będzie występował,
- *de lege ferenda* w zmianach regulacji dotyczących zadłużenia publicznego, należy dążyć do tego, aby wszystkie jednostki sektora finansów publicznych w oficjalnych sprawozdaniach wykazywały łączne zadłużenie z podziałem na oficjalne, pozostałe i znikające (ukryte).

c) Budżet zadaniowy

W artykułach *Zastosowanie budżetu zadaniowego do oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2007 r., nr 1-2, s. 20-32, *Budżet zadaniowy. Założenia konstrukcyjne,* „Finanse Komunalne" 2010 r., nr 1-2., s. 34-39 oraz w publikacji w pracy zbiorowej *Prawne aspekty regulacji budżetu zadaniowego*, (w:) Barbara Woźniak, Marta Postuła (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Wydawnictwo Cedewu, Warszawa 2012 r., s. 81-88, przedstawiłem autorską koncepcję budżetu zadaniowego, której podstawą jest rozdzielenie części bieżącej (operacyjnej) od inwestycyjnej (majątkowej) i ustalenie przepływów środków finansowych pomiędzy nimi, tzn. z części bieżącej do majątkowej z wyjątkami w odwrotnym kierunku, tj. np. gdy należałoby usunąć skutki kataklizmów naturalnych lub na pokrycie kosztów związanych z realizację programu naprawczego. Zaproponowana przez mnie koncepcja budżetu zadaniowego jest odmienna od powszechnego rozumienia budżetu zadaniowego opisanego np. w publikacji pod red. T. Lubińskiej, *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007. W artykule *Zastosowanie budżetu zadaniowego do oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2007 r., nr 1-2, s. 21, zaproponowałem układ budżetu zadaniowego jednostki samorządu terytorialnego, umożliwiający analizę generowania przez jednostkę nadwyżki operacyjnej, tj. zbadania

czy jednostka posiada płynność finansową. W budżecie zadaniowym ująłem całość zobowiązań wymagalnych, co pozwoliło na stwierdzenie, czy jednostka samorządu terytorialnego po spłacie wszystkich zobowiązań wymagalnych, dysponuje dodatnim saldem (co oznacza płynność finansową), czy też ujemnym stanem środków finansowych (co oznacza brak płynności finansowej). Zaproponowaną koncepcję budżetu zadaniowego zweryfikowałem na przykładzie trzech gmin, które miały trudności finansowe w latach 2001-2004. Przetworzenie sprawozdań z wykonania budżetu przedmiotowych trzech gmin wraz z ich sprawozdaniami o stanie zadłużenia Rb-Z, na budżet w układzie zadaniowym, wykazało pogarszanie się sytuacji finansowej tych gmin, stopniową utratę płynności finansowej i brak możliwości spłaty zadłużenia. W artykule *Budżet zadaniowy. Założenia konstrukcyjne,* „Finanse Komunalne" 2010 r., nr 1-2., s. 34-39, przedstawiłem rozbudowaną konstrukcję budżetu zadaniowego składającą się z trzech części: bieżącej (operacyjnej), inwestycyjnej (majątkowej) i finansowej. Wyodrębnienie trzeciej części finansowej ma na celu zwiększenie przejrzystości finansów publicznych. W opracowaniu wskazałem, jakie salda powinny mieć poszczególne części budżetu: bieżąca – dodatnie, inwestycyjna i finansowa – dodatnie lub ujemne oraz wskazałem kierunki przepływów środków finansowych pomiędzy poszczególnymi częściami. Dodatnie saldo części bieżącej winno być przeznaczone na spłatę zadłużenia części finansowej oraz realizację inwestycji w części majątkowej. Nadwyżka środków finansowych części inwestycyjnej wina służyć m.in. spłacie zadłużenia w części finansowej.

Publikacje dotyczące budżetu zadaniowego znalazły praktyczne zastosowanie w Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie, w którym pracowałem na pełny etat w latach 2006-2013, do opracowania metodologii oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego:

1) przystępującej do realizacji programu naprawczego lub ostrożnościowego,
2) w sytuacji normalnej,

przez zespoły kilkuosobowe, których byłem wiodącym członkiem.

Ponadto wykorzystując opracowaną koncepcję budżetu zadaniowego, samodzielnie opracowałem metodologię oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby realizacji programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia" wprowadzonego uchwałą nr 58/2009 Rady Ministrów z 27.04.2009 r.

zmienionej uchwałą nr 79/2011 Rady Ministrów z 24.05.2011 r., także dla Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie. W pracy nad metodologiami oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji normalnej oraz na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego przystępujących do programu wieloletniego „Wsparcie ...", wykorzystane zostały także moje badania nad łącznym długiem publicznym, tj. *Problematyka długu publicznego w kontekście zobowiązań pozabudżetowych*, „Finanse Komunalne" 2010 r., nr 10, s. 5-14 oraz *Problematyka łącznego zadłużenia sektora publicznego*, (w:) H. Litwińczuk (red.) *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym*, „Oficyna Prawa Polskiego" Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o. Warszawa 2011, co umożliwiło dokładniejsze określenie łącznego zadłużenia jednostki wraz z niezbędnymi środkami na jego spłatę.

C) Opracowania zbiorowe, katalogi zbiorów, dokumentacja prac badawczych, ekspertyz, utworów i dzieł artystycznych

Brak

D) Sumaryczny *impact factor* według listy Journal Citation Reports (JCR), zgodnie z rokiem opublikowania:

Brak

E) Liczba cytowań publikacji według bazy Web of Science (WoS)

Brak

F) Indeks Hirscha według bazy Web of Science (WoS)

Brak

G) Kierowanie międzynarodowymi i krajowymi projektami badawczymi oraz udział w takich projektach

Kierowałem krajowym projektem badawczym grantem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego: N N110 193634 pt. *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, realizowanym w latach 2008-2010, opisanym w II B ust. 1.

Ponadto kierowałem i samodzielnie zrealizowałem następujące projekty badawcze w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie:

1. Badanie statutowe numer 04/S/0020/12 pt. *Dotacja w systemie finansów publicznych* wykonane w 2012 r., których efektem były dwa artykuły: W. Gonet: *Kontrola wykorzystania dotacji* „Finanse Komunalne" 2013 r., nr 1-2, s. 111-122 oraz *tenże Dotacja w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne", 2013 r. nr 6, s. 5-21.

Celem badania było, m.in. określenie funkcji dotacji, sformułowanie zasad ich przyznawania , wskazanie sposobów rozliczania dotacji i kontroli ich wykorzystania .

W wyniku badania stwierdzono, m.in. że:

- przyczyną wielu przepisów regulujących udzielenie dotacji jest przyjęcie jako zasady, że udzielenie dotacji następuje na podstawie przepisu prawa,
- udzielanie dotacji celowych następuje na podstawie decyzji uznaniowych,
- dotacje nie przyczyniają się do oszczędności w sektorze publicznym, gdyż beneficjenci wolą dążyć do udokumentowania wykorzystania otrzymanej dotacji na cel, jaki została przyznana, niż wykonać zadanie mniejszymi kosztami i zwrócić część otrzymanej dotacji, o ile części zadania nie finansują ze środków własnych,
- następcza kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji nie daje pewności, że w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobraną dotację nienależnie lub w nadmiernej wysokości, beneficjent zwróci.

Sformułowane zostały m.in. następujące wnioski *de lege ferenda*:

- dotacje podmiotowe udzielane na cele bieżące a także na realizację zadań przekazanych oraz dotacje przedmiotowe, można zastąpić subwencjami przyznawanymi pod tytułem ogólnym; beneficjent byłby, o tyle w lepszej sytuacji, że w przypadku zaoszczędzenia środków finansowych przy realizacji jakiegoś zadania nie musiałby zwracać zaoszczędzonych środków do budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jak to ma miejsce w przypadku dotacji,
- dotacje celowe na zadania inwestycyjne winny być udzielane na podstawie konkursu,
- jednostki sektora finansów publicznych powinny mieć możliwość udzielenia dotacji pod tytułem ogólnym, w ramach zadań, jakie realizują,
- kontrola wykorzystania dotacji w szczególności celowych wina być przeprowadzana w trakcie realizacji zadania, w celu sprawdzenia zasadności wypłacenia części środków lub też dokonania refundacji poniesionych wydatków przez beneficjenta,
- struktura wydatków budżetowych winna ewoluować w kierunku zastępowania uznaniowych dotacji podmiotowych i przedmiotowych, subwencjami.

2. Badanie własne numer 04/E/0040/09 pt. *Środki nadzorcze w prawie bankowym* wykonane w 2009 r. Efektem badania był artykuł: W. Gonet, *Środki nadzorcze w prawie bankowym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010 r., nr 4, s. 6-16.

Kryzys, jaki dotknął system bankowy w skali globalnej, zainspirował mnie do podjęcia badania dotyczącego skuteczności nadzoru nad bankami. Badanie dotyczyło rozwiązań legislacyjnych obowiązujących w Polsce w zakresie środków nadzorczych, jakimi dysponuje Komisja Nadzoru Finansowego w aspekcie możliwości skutecznego oddziaływania na banki oraz cały system bankowy.

W wyniku badania stwierdzono, że:

- środki nadzorcze, jakimi dysponuje Komisja Nadzoru Finansowego, są znaczne pod względem ilości i umożliwiają oddziaływanie na cały sektor bankowy oraz na pojedyncze banki, a dotyczą głównie oddziaływania na banki *ex post* zamiast *ex ante*,
- Komisja Nadzoru Finansowego nie ma możliwości prewencyjnego oddziaływania na banki i wczesnego wykrywania zagrożeń w przypadku pojedynczych banków,
- sankcje, jakie może nakładać Komisja Nadzoru Finansowego na banki, są niewystarczające.

Sformułowano następujące wnioski:

- Komisja Nadzoru Finansowego powinna zostać wyposażona w możliwość określenia sprawozdań (pod względem treści, formy, terminów przekazywania, kar za błędy itp.), jakie powinny przygotowywać banki na potrzeby bieżącej i ciągłej analizy ich sytuacji finansowej,
- Komisja Nadzoru Finansowego powinna móc nakładać kary na osoby odpowiedzialne za pogorszenie się sytuacji banku, jeżeli ich działania przyczyniły się do pogorszenia tej sytuacji,
- stanowienie wiążących banki norm dotyczących elementów funduszy własnych, sposobu liczenia współczynnika wypłacalności powinno być kompetencją ministra finansów, co chroniłoby banki przed niebezpieczeństwem częstych zmian ważnych aktów dla działalności banków, określających np. fundusze własne,
- ewolucja nadzoru bankowego powinna zdążać w kierunku większego zakresu kontroli prewencyjnej mającej charakter ciągły, gdyż istnieje niebezpieczeństwo, że obraz banku będzie zafałszowany przez nierzetelnie lub błędnie sporządzoną informację (sprawozdanie).

3. Badanie własne numer 04/E/0045/08 pt. *Szczególny sposób zabezpieczenia wierzytelności banku, jako przesłanka finansowania podmiotów nieposiadających zdolności kredytowej* wykonane w 2008 r. Efektem badania był artykuł: W. Gonet, *Szczególny sposób zabezpieczenia wierzytelności banku, jako przesłanka finansowania podmiotów nieposiadających zdolności kredytowej*, „Przegląd Sądowy", 2009 r., nr 4, s. 68-77.

   Badanie dotyczyło możliwości udzielania kredytu przez bank podmiotowi, który nie posiada zdolności kredytowej. Przepisy prawa bankowego uzależniają udzielenie kredytu podmiotom niedysponującymi tzw. zdolnością kredytową, od ustanowienia szczególnego sposobu zabezpieczenia wierzytelności banku oraz przedstawienia programu naprawy

gospodarki podmiotu, którego realizacja zapewni - według oceny banku - uzyskanie zdolności kredytowej w określonym czasie.

W badaniu stwierdzono, że zabezpieczenia, które umożliwiają bankom najłatwiejszy i niemal pewny sposób odzyskania środków finansowych, takie jak: kaucja, blokada środków na rachunku, bezwarunkowa gwarancja wystawiona przez inny bank lub instytucję kredytową, zastaw rejestrowy, przewłaszczenie na zabezpieczeni, są w praktyce trudne do ustanowienia przez podmiot nieposiadający zdolności kredytowej. Sformułowane zostały dwa kierunki zmian regulacji prawnych będących przedmiotem analizy.

Pierwszy polegałby na przykładowym wskazaniu przez ustawodawcę szczególnych sposobów zabezpieczenia wierzytelności, w zależności od tego, jaki podmiot nie posiadający zdolności kredytowej stara się o udzielenie kredytu, emisję papierów wartościowych, gwarancję itp. W przypadku podmiotów publicznych, przedsiębiorstw państwowych, spółek, w których Skarb Państwa ma ponad 50% udziałów, mających istotne znaczenie dla krajowej gospodarki, przedsiębiorstw użyteczności publicznej, w tym spółek komunalnych, w których jednostki samorządu terytorialnego posiadają co najmniej 50% udziałów, agencji rządowych, za szczególne zabezpieczenie wierzytelności, w przypadku nieposiadania zdolności kredytowej, można uznać weksel własny in blanco, oświadczenie patronackie wystawione przez założyciela. W przypadku pozostałych podmiotów, dobrym zabezpieczeniem byłoby nieodwołalne pełnomocnictwo do dysponowania rachunkiem, z zastrzeżeniem, że należałoby wprowadzić zapisy ustawowe, zabraniające ustanawianie dalszych pełnomocnictw do tych rachunków, zakładania rachunków w innych bankach, a w przypadku ich posiadania, obowiązek likwidacji lub przeniesienia do banku finansującego podmiot nieposiadający zdolności kredytowej.

Drugi kierunek zmian w tym zakresie mógłby polegać na usunięciu przepisów art. 70 ust. 2 i 4 prawa bankowego, a z ust. 1 usunięcie zapisu, o posiadaniu zdolności kredytowej przez klienta. Bank zawsze ponosi ryzyko i konsekwencje zawierania umów kredytu i podobnych z podmiotami, które zarówno posiadają jak i nie posiadają zdolności kredytowej. Może się zdarzyć przypadek, że podmiot uznany za posiadający zdolność kredytową, po jej zawarciu szybko ją straci lub metodologia badania zdolności kredytowej jaką dysponuje bank, jest zbyt liberalna. Bank może finansować podmioty niemające zdolności kredytowej, mając za podstawę nieprawidłową metodologię.

4. Badanie własne numer 04/E/0045/08 pt. *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie i definicja – skutki w sferze samodzielności finansowej* wykonane w 2007 r. Efektem badania był artykuł: W. Gonet, *Pojęcie dochodów własnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2008 r., nr 1-2, s. 23-29.

   W badaniu dokonano analizy pojęcia dochodów własnych i stwierdzono, że do tej kategorii dochodów ustawodawca zalicza środki finansowe, które nie są w swobodnej dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego (jak opłaty za wydawanie zezwolenia na handel wyrobami alkoholowymi, które w gminach mogą być przeznaczone na profilaktykę przeciwalkoholową) lub samorząd na te dochody nie ma żadnego wpływu (np.: podatek do spadków, darowizn, od czynności cywilnoprawnych). Zdefiniowałem pojęcie dochodów własnych jako – niezależne od innych podmiotów, przysługujące określonej jednostce wpływy środków pieniężnych. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że posługiwanie się pojęciem dochody własne w samorządzie terytorialnym nie jest najwłaściwsze pod względem terminologicznym, gdyż samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach państwa, które określa jego zadania, zakres dochodów itp., a zatem żadne dochody jednostek samorządu terytorialnego nie mogą zostać uznane za *stricte* własne, gdyż działanie samorządu wynika z przyzwolenia państwa. Ustawodawca może dopuścić stanowienie bez ograniczeń przez jednostki samorządu terytorialnego podatków i opłat, a także to prawo odebrać. Dochody uzyskiwane z majątku komunalnego jednostek samorządu terytorialnego nie spełniają zaproponowanej definicji dochodów własnych, gdyż państwo może władczo zakazać samorządowi terytorialnemu oddawania w najem, dzierżawę itp. majątku lub też jego sprzedaży. Stwierdzono, że bardziej prawidłowe byłoby posługiwanie się, zamiast pojęciem dochodów własnych, pojęciami:

   1) dochodów podobnych do własnych, do których należałoby zaliczyć: dochody z majątku, podatki lokalne, opłaty, dochody z działalności gospodarczej, odsetki,
   2) dochodów incydentalnych tj.: spadki, zapisy, kary pieniężne i grzywny,
   3) innych dochodów jak: udziały w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych.

H) Międzynarodowe i krajowe nagrody za działalność naukową

Nagrody krajowe:

1) Drugie miejsce (egzekwio) i nagroda w III konkursie miesięcznika „Samorząd Terytorialny" na najlepsze rozprawy doktorskie dotyczące samorządu terytorialnego i zagadnień decentralizacji, obronione w 2005 r. za pracę doktorską *„Środki zwrotne w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego"*. Nagroda została

przyznana w 2006 r. W przedmiotowym konkursie w 2006 r. nie przyznano pierwszego miejsca. Dysertacja doktorska, po usunięciu pierwszego rozdziału, poszerzeniu o analizę danych statystycznych za 2004 r. oraz po dodaniu analizy empirycznej bezpiecznego poziomu zadłużenia w kilku jednostkach samorządu terytorialnego, które miały trudności finansowe, została opublikowana pt. *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego* przez Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006 r., s. 273.

2) Nagroda III stopnia Rektora Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, przyznana w 2008 r. za osiągnięcia w dziedzinie działalności naukowej za książkę pt.: „*Spółki komunalne*" Wydawnictwo LexisNexis 2007 r. Książka była przedmiotem dwóch recenzji: prof. dr hab. Jerzego Jacyszyna, zamieszczonej w miesięczniku „Rejent" 2008 r., nr 1 oraz doktora Radosława Pacud w miesięczniku „Przegląd Prawa Publicznego" 2008 r., nr 7-8.

I) Wygłoszenie referatów na międzynarodowych i krajowych konferencjach tematycznych

Krajowe konferencje, sympozja i kongresy naukowe

1) Wisła 2007 r., Konferencja naukowa „Zjazd katedr prawa uczelni ekonomicznych" wygłoszony referat *Transakcja buy-sell-back w spółce komunalnej* opublikowany w „Finansach Komunalnych" 2007 r., nr 9, s. 13-20,
2) Kraków 2007 r., Kongres naukowy Prawa bankowego wygłoszony referat *Nadzór i kontrola w bankach spółdzielczych* opublikowany w „Przeglądzie Prawa Publicznego" 2010 r., nr 6, s. 31-41,
3) Toruń, 4.04.2008 r., Konferencja naukowa „Problemy prawne i finansowe gospodarki komunalnej, polityki budżetowej i rozwoju gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego", wygłoszony referat *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jako bariera w ich rozwoju*, opublikowany (w:) A. Borodo (red.), *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 171-181.
4) Kielce 2009 r., Konferencja naukowa „*Polska administracja we wspólnej przestrzeni administracyjnej Unii Europejskiej*", wygłoszony referat *Nadzór nad samorządem terytorialnym – kierunki ewolucji* opublikowany (w:) P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Polska administracja we wspólnej przestrzeni administracyjnej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2011 r., s. 178-183,

5) Kliczków 18-20.11.2009 r., Konferencja naukowa „20 lat finansów samorządowych w Polsce", wygłoszony referat *Budżet zadaniowy. Założenia konstrukcyjne,* opublikowany w „Finansach Komunalnych" 2010 r., nr 1-2., s. 34-39,
6) Kliczków 2010 r., Konferencja naukowa „Czy artykuły 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym można odmrozić?", wygłoszony referat *Zasady przekazywania zadań jednostkom samorządu terytorialnego przez administrację rządową,* opublikowany w „Finansach Komunalnych" 2011 r., nr 1-2., s. 43-51,
7) Rzeszów 26.10.2010 r., Konferencja naukowa „Deficyt budżetowy i jego wpływ na działalność jednostek samorządu terytorialnego", wygłoszony referat *Przyczyny i rodzaje deficytu budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego* opublikowany (w:) W. Zając (red.), *Deficyt budżetowy i jego wpływ na działalność jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011 r., s. 9-16,
8) Kazimierz Dolny 11-12.04.2011 r., Konferencja naukowa „Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego", wygłoszony referat *Prawne aspekty restrukturyzacji finansów jednostek samorządu terytorialnego*, opublikowany (w:) P. J. Szołono-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011 r., s. 599-605,
9) Pszczyna 14-16.09.2011 r., Konferencja naukowa „Prawa i obowiązki wspólników w spółce, spółdzielni europejskiej oraz spółce europejskiej", wygłoszony referat *Przejęcie przez spółkę kapitałową długu wspólników – prawo wspólników do przeniesienia długu na spółkę* opublikowany (w:) Antoni Witosz (red.), *Prawa i obowiązki wspólników w spółce, spółdzielni europejskiej i spółce europejskiej*, Oficyna Wydawnicza, Katowice 2012 r., s. 161-169,
10) Kliczków 10-12.10.2011 r., Konferencja naukowa „Finanse samorządu terytorialnego po zmianach wprowadzonych przez ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych", wygłoszony referat *Skutki uchwalenia i wykonania zrównoważonego budżetu bieżącego przez samorząd terytorialny*, opublikowany w „Finansach Komunalnych" 2012 r., nr 1-2, s. 58-64,
11) Wrocław 14-15.11.2011 r., Konferencja naukowa „System finansów samorządu terytorialnego a kryzys ekonomiczny", wygłoszony referat *Partycypacja samorządu*

terytorialnego w podatkach pośrednich, jako źródło dochodów, opublikowany w „Finansach Komunalnych" 2012 r., nr 9, s. 17-23,

12) Kraków 17.11.2011 r., Seminarium naukowe „Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym", wygłoszony referat *Zasady nawiązywania współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w partnerstwie publiczno-prywatnym* opublikowany (w:) M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012 r., s. 146-163,

13) Kielnarowa 16-17.04.2012 r., Konferencja naukowa „Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej", wygłoszony referat *Ochrona umownego prawa pierwokup* opublikowany (w:) H. Zięba-Załucka, P. Chmielnicki (red.), *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 327-332,

14) Kazimierz Dolny 23-24.04.2012 r., Konferencja „O nowy model finansów samorządowych – lekcja z kryzysu", wygłoszony referat *Możliwości elastycznego kształtowania wydatków w jednostkach samorządu terytorialnego* opublikowany w Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Oeconomia, 2012 r. vol. XLVI, 3, s. 281-289,

15) Książ 10-12.10.2012 r., Konferencja „System(?) nadzoru i kontroli nad finansami komunalnymi w Polsce", wygłoszony referat *Kontrola wykorzystania dotacji*, opublikowany w „Finansach Komunalnych" 2013 r., nr 1-2, s. 111-122,

16) Ustroń 23-25.10.2013 r., Konferencja „25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej", wygłoszony referat *Wolność gospodarcza w zakresie rozporządzania majątkiem przez spółki kapitałowe będące własnością Skarbu Państwa* opublikowany (w:) J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołdy-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013, s. 199-219.

III. Dorobek dydaktyczny i popularyzatorski oraz informacja o współpracy międzynarodowej habilitanta

A) Uczestnictwo w programach europejskich oraz innych programach międzynarodowych i krajowych

Brak

B) Aktywny udział w międzynarodowych i krajowych konferencjach naukowych

1. Udział w konferencjach i sympozjach krajowych, na które przygotowałem referat, opublikowany w pracach zbiorowych:

1) Warszawa 10-11.06.2010 r. Zjazd Katedr Prawa i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego „Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym", przygotowałem referat *Problematyka łącznego zadłużenia sektora publicznego* opublikowany (w:) H. Litwińczuk (red.) *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym,* „Oficyna Prawa Polskiego" Wydawnictwo Wiedza i Praktyka Sp. z o.o. Warszawa 2011, s. 87-97,

2) Kraków – Wierchomla 16-18.09.2010 r. Ogólnopolska konferencja naukowa „Ustawowe ograniczenia swobody kontraktowej", przygotowałem referat *Ograniczenie swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, opublikowany (w:) B. Gnela (red.), *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2010, s. 99-107,

3) Warszawa 2012 r., Sympozjum naukowe „Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków", przygotowałem referat *Prawne aspekty regulacji budżetu zadaniowego*, opublikowany (w:) B. Woźniak, M. Postuła (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Wydawnictwo Cedewu, Warszawa 2012 r., s. 81-88.

2. Udział w konferencjach krajowych bez przygotowania referatu:

1) Mikołajki 2007 r. i Ryn 2010 r. - konferencje naukowe Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie,

2) Kazimierz Dolny 2008 r. – Konferencja „Nauka finansów publicznych – dotychczasowy dorobek, perspektywy rozwoju",

3) Książ 2008 r. – Zjazd katedr prawa uczelni ekonomicznych,

4) Wrocław 2009 r., Ogólnopolski zjazd katedr prawa cywilnego i postępowania cywilnego,

5) Białowieża 2011 r., VIII Ogólnopolski zjazd katedr prawa gospodarczego i handlowego,

6) Łódź 5-6.06.2012 r., Zjazd katedr prawa i zakładów prawa finansowego i podatkowego „Prawo finansowe po transformacji ustrojowej".

C) Udział w komitetach organizacyjnych międzynarodowych i krajowych konferencji naukowych

Byłem członkiem komitetu organizacyjnego konferencji naukowej Zjazd katedr prawa uczelni ekonomicznych pt. „Umowy gospodarcze" w 2009 r., Konstancin-Jeziorna.

Konferencja została zorganizowana przez Katedrę Prawa Gospodarczego Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

D) Otrzymane nagrody i wyróżnienia inne niż wymienione w pkt II H
Brak

E) Udział w konsorcjach i sieciach badawczych
Brak

F) Kierowanie projektami realizowanymi we współpracy z naukowcami z innych ośrodków polskich i zagranicznych oraz we współpracy z przedsiębiorcami, innymi niż wymienione w pkt II G
Brak

G) Udział w komitetach redakcyjnych i radach naukowych czasopism
Brak

H) Członkostwo w międzynarodowych i krajowych organizacjach oraz towarzystwach naukowych
Brak

I) Osiągnięcia dydaktyczne i w zakresie popularyzacji nauki lub sztuki
Popularyzacja nauki: dwa wystąpienia nt. *Przeniesienie zadłużenia samorządu do spółek komunalnych oraz inne transakcje na ich akcjach i udziałach* i nt. *Czy prywatyzować spółki komunalne?* na Kongresach Finansów Publicznych organizowanych w Krakowie odpowiednio w dniach 17-18.11.2011 r. i w dniach 4-5.10.2012 r.

J) Opieka naukowa nad studentami
W Szkole Głównej Handlowej w Warszawie w latach 2007-2013 byłem promotorem 3 prac licencjackich i 4 prac magisterskich. W Uczelni Łazarskiego w Warszawie w 2011 r. byłem promotorem 11 prac magisterskich studentów kierunku administracja oraz promotorem 5 prac magisterskich studentów kierunku prawo.

K) Opieka naukowa nad doktorantami w charakterze opiekuna naukowego lub promotora pomocniczego
Brak

L) Staże w zagranicznych i krajowych ośrodkach naukowych lub akademickich
Brak

M) Wykonane ekspertyzy lub inne opracowania na zamówienie
Brak

N) Udział w zespołach eksperckich i konkursowych
Brak

O) Recenzowanie projektów międzynarodowych i krajowych
Brak

P) Recenzowanie publikacji w czasopismach międzynarodowych i krajowych
Recenzje publikacji w czasopiśmie krajowym:

1. „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów", zeszyt naukowy 95 Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009 r. recenzja artykułu Arkadiusza

Skrodzkiego, *Wybrane produkty bankowe, jako czynnik ograniczania ryzyka w małej i średniej firmie*,

2. „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów", zeszyt naukowy 103 Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010 r. recenzja artykułu Katarzyny Romanowskiej-Kucharskiej, *Udzielanie akcjonariuszom spółek kapitałowych informacji dotyczących spółki podczas zgromadzeń czy posiedzeń organów oraz poza nimi, wynikiem równego traktowania grup interesu/akcjonariuszy (na przykładzie spółki akcyjnej)*,
3. „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów", zeszyt naukowy 108 Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011 r. recenzja artykułu Marcina Jamrożego, *Zyski zagranicznego zakładu a zakres jurysdykcji podatkowej*.

Ponadto recenzowałem całe opracowanie - Studenckie Prawnicze Zeszyty Naukowe nr 5, 2010 r. Uniwersytet Opolski Wydział Prawa i Administracji, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, s. 86.

Q) Inne osiągnięcia, nie wymienione w pkt III A – III P

1. Prowadzenie zajęć dydaktycznych – wykłady i ćwiczenia

1) Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Nieprzerwanie od roku akademickiego 2006/2007 prowadzę wykłady z następujących przedmiotów: prawo gospodarcze, prawo bankowe i ubezpieczeniowe, prawo finansowe i podatkowe, encyklopedia prawa, prawo handlowe, prawo podatkowe, prawo bankowe dla studentów studiów stacjonarnych i niestacjonarnych, przy czym w każdym roku akademickimi prowadziłem wykład z prawa gospodarczego, a pozostałe w sytuacji zapisania się wystarczającej ilości studentów. W latach akademickich od 2006/2007 do 2012/2013 liczba zrealizowanych godzin dydaktycznych wynosiła ponad 210, tj. więcej niż wymagane dla adiunkta pensum w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Ponadto prowadzę wykłady na studiach podyplomowych:

a) Podstawy Prawo-Ekonomiczne Procesu Inwestycyjnego z przedmiotu Finansowanie inwestycji - prawo i praktyka,
b) Rachunkowości z przedmiotu Prawo gospodarcze
c) Wyceny nieruchomości z przedmiotów: Podstawy zobowiązań, Prawo administracyjne, Ochrona danych osobowych.

2) Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych – prowadzenie zajęć zleconych

W latach akademickich 2006/2007 – 2008/2009 – prowadziłem dla studentów zaocznych kierunku gospodarka przestrzenna studium magisterskie, wykłady i ćwiczenia z przedmiotu Finanse lokalne oraz wykłady z przedmiotu Samorząd Terytorialny w teorii i praktyce Polski i Unii Europejskiej, a dla studentów zaocznych kierunku gospodarka przestrzenna studium licencjackie, prowadziłem również wykłady i ćwiczenia z przedmiotu Ekonomika miast i regionów.

W latach akademickich 2009/2010 – 2010/2011 – prowadziłem dla studentów zaocznych kierunku gospodarka przestrzenna, studium licencjackie, wykłady z przedmiotu Samorząd Terytorialny w Polsce, a dla studentów zaocznych kierunku gospodarka przestrzenna studium magisterskie, prowadziłem wykłady i ćwiczenia z przedmiotu Finanse lokalne oraz wykłady z przedmiotu Samorząd Terytorialny w teorii i praktyce Polski i Unii Europejskiej.

Od roku akademickiego 2011/2012 nieprzerwanie prowadzę dla studentów zaocznych kierunku Gospodarka przestrzenna studium licencjackie, wykłady z przedmiotu Samorząd Terytorialny w Polsce, a w bieżącym roku akademickim także ćwiczenia z tego przedmiotu.

3) Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji – prowadzenie zajęć zleconych.

W roku akademickim 2006/2007 – prowadziłem dla studentów dziennych kierunku prawo wykłady z przedmiotów: Prawo spółdzielcze i Partnerstwo publiczno-prywatne – zagadnienia prawno-finansowe.

W roku akademickim 2008/2009 – prowadziłem dla studentów zaocznych kierunku prawo wykłady z przedmiotów: Prawo Bankowe, Prawo spółdzielcze, Prawo podatkowe, Samorząd terytorialny - zagadnienia prawno-finansowe, Partnerstwo publiczno-prywatne – zagadnienia prawno-finansowe.

W roku akademickim 2009/2010 – prowadziłem dla studentów zaocznych kierunku prawo wykłady z przedmiotów: Prawo Bankowe, Prawo spółdzielcze, Prawo dewizowe, Prawo podatkowe, Samorząd terytorialny - zagadnienia prawno-finansowe, Partnerstwo publiczno-prywatne – zagadnienia prawno-finansowe.

W roku akademickim 2010/2011 - prowadziłem dla studentów zaocznych kierunku prawo wykłady z przedmiotów: Partnerstwo publiczno-prywatne – zagadnienia prawno-finansowe, Nieruchomości – zagadnienia prawne, Prawo bankowe, Prawo

podatkowe, Postępowanie cywilne dotyczące nieruchomości, Samorząd terytorialny - zagadnienia prawno-finansowe.

W roku akademickim 2011/2012 - prowadziłem dla studentów zaocznych kierunku prawo wykłady z przedmiotów: Prawo bankowe, Nieruchomości – zagadnienia prawne.

W roku akademickim 2012/2013 - prowadziłem dla studentów zaocznych kierunku prawo wykłady z przedmiotów: Prawo podatkowe, Samorząd terytorialny - zagadnienia prawno-finansowe, a dla studentów zaocznych kierunku administracja wykłady z przedmiotów: Nieruchomości – zagadnienia prawne, Prawo podatkowe, Samorząd terytorialny - zagadnienia prawno-finansowe.

W roku akademickim 2013/2014 w semestrze zimowym - prowadzę dla studentów zaocznych kierunku prawo wykłady z przedmiotów: Nieruchomości – zagadnienia prawne, Prawo bankowe, a dla studentów zaocznych kierunku administracja wykłady z przedmiotów: Prawo bankowe, Partnerstwo publiczno-prywatne – zagadnienia prawno-finansowe, Postępowanie cywilne dotyczące nieruchomości.

4) Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

W roku akademickim 2010/2011 prowadziłem seminarium dyplomowe dla studentów zaocznych kierunków administracja i prawo na Wydziale Prawa.

5) Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie

W semestrze letnim roku akademickiego 2006/2007 prowadziłem wykład z przedmiotu Zarządzanie w sektorze publicznym dla studentów zaocznych.

6) Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego w Warszawie

W semestrze letnim roku akademickiego 2005/2006 oraz w roku akademickim 2006/2007 prowadziłem wykład i ćwiczenia z przedmiotu Ekonomia dla studentów zaocznych Wydziału Nauk Społecznych.

7) Katolicki Uniwersytet Lubelski, VII Wydział Zamiejscowy w Tomaszowie Lubelskim

W semestrze zimowym roku akademickiego 2005/2006 prowadziłem konwersatoria z przedmiotów Prawo bankowe i Ekonomika banku komercyjnego dla studentów studiów dziennych kierunku prawo oraz dla studentów studiów zaocznych kierunku ekonomia.

2. Pełnione funkcje w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie:

Od 1.10.2010 r. do 31.08.2012 r. byłem rzecznikiem dyscyplinarnym do spraw studentów. W latach akademickich 2008/2009 i 2012/2013 byłem członkiem Komisji

Wyborczej w Kolegium Zarządzania i Finansów, której zadaniem było przeprowadzenie m.in. wyborów elektorów, a następnie dziekana i prodziekana Kolegium.

Od 2008 roku (nadal) pełnię funkcję sekretarza studiów podyplomowych – Podstawy Prawno-Ekonomiczne Procesu Inwestycyjnego prowadzonych przez Katedrę Prawa Gospodarczego w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

3. Praca zawodowa

W okresie od 01.02.2013 do 30.08.2013 i od 03.09.2013 do 31.10.2013 byłem zatrudniony na pełny etat kolejno w dwóch kancelariach notarialnych jako asesor notarialny, w których zajmowałem się odczytywaniem i podpisywaniem aktów notarialnych, aktów poświadczenia dziedziczenia oraz przygotowywałem akty notarialne, a także sporządzałem odpisy, poświadczałem podpisy i wzory podpisów.

Od 01.01.2006 do 31.01.2013 byłem zatrudniony na pełny etat w Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie jako ekspert w Departamencie Finansowania Projektów Inwestycyjnych, a następnie w Departamencie Finansowania Strukturalnego i Doradztwa, gdzie zajmowałem się m.in. analizą wniosków dotyczących pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji oraz pracowałem nad metodologiami oceny zdolności kredytowej opisanymi w II B ust. 2 lit. c.

W latach 01.03.1999 – 28.02.2006 byłem zatrudniony na pełny etat w Banku Spółdzielczym w Strzyżowie, m.in. jako inspektor kredytowy zajmowałem się analizą wniosków kredytowych, przygotowywaniem umów kredytowych wraz z umowami zabezpieczeń wierzytelności, klasyfikacją ekspozycji kredytowych, prowadzeniem windykacji na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego, a w końcowym okresie pracy zajmowałem się kontrolą wewnętrzną.

4. Prowadzenie szkoleń

1) z partnerstwa publiczno-prywatnego:

w 2006 r. dwa szkolenia zorganizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej ośrodek we Wrocławiu,

w 2011 r. dla radnych i przedsiębiorców Gminy i Miasto Dębica,

w 2012 r. dla radnych i przedsiębiorców Gminy i Miasta Rzgów.

2) z portfela akcji jako źródła finansowania jednostki samorządu terytorialnego:

w 2012 r. zamknięte szkolenie dla członków zarządu Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A. oraz członków zarządu spółek komunalnych Miasta Kraków wchodzących w skład tego Holdingu.

3) z innowacyjnych metod finansowania inwestycji komunalnych

w 2013 r. dwa szkolenia zorganizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie dla wójtów, burmistrzów, prezydentów i skarbników jednostek samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego i łódzkiego.