

JEDZIEMY DO WÓD W...



Biuletyn informacyjny nr 4/2014
Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP

ISSN 1427-0900

JEDZIEMY DO WÓD W...



**Stowarzyszenie
Gmin
Uzdrowiskowych RP**

Biuletyn informacyjny nr 4/2014

Rada Naukowa czasopisma naukowego „Jedziemy do wód w ...”:

1. **prof. dr hab. Andrzej Rapacz** – Katedra Marketingu i Zarządzania Gospodarką Turystyczną, UE we Wrocławiu,
2. **prof. dr hab. inż. arch. Elżbieta Węclawowicz-Bilska** – Wydział Architektury Politechniki Krakowskiej,
3. **prof. dr hab. Marek Zdebel** – Katedra Prawa Finansowego Uniwersytetu Śląskiego,
4. **prof. dr hab. Janusz Szopa** – Katedra Rekreacji AWF Katowice,
5. **dr Tadeusz Burzyński** – Wydział Turystyki i Promocji Zdrowia GWSH Katowice, Instytut Turystyki w Krakowie,
6. **dr Diana Dryglas** – Katedra Geologii Ogólnej i Geoturystyki, AGH Kraków,
7. **prof. nadzw. dr hab. Andrzej Hadzik** – Katedra Turystyki AWF Katowice.

Recenzenci czasopisma naukowego „Jedziemy do wód w ...”:

1. **dr hab. n. med. prof. nadzw. Włodzisław Kuliński** – Wydział Nauk o Zdrowiu UJK w Kielcach, Zakład Medycyny Fizykalnej UM w Łodzi,
2. **prof. dr hab. Bogusław Sawicki** – Katedra Turystyki i Rekreacji, UP w Lublinie,
3. **dr hab. inż. Marek Doktor** – Katedra Geologii Ogólnej i Geoturystyki AGH, Kraków,
4. **prof. zw. dr hab. Janusz Soboń** – Akademia Morska w Szczecinie,
5. **prof. nadz. dr hab. inż. Paweł Żukowski** – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gorzowie Wielkopolskim.

Redakcja czasopisma naukowego „Jedziemy do wód w ...”:

1. Redaktor naczelny – **prof. dr hab. Bogusław Sawicki**
2. Redaktor językowy – **mgr Wojciech Fułek**
3. Redaktor tematyczny – **dr Jan Golba**
4. Sekretarz redakcji – **Iwona Drozd**

Biuletyn wydany przez:

Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP
33-380 Krynica-Zdrój, ul. Czarny Potok 27/24
tel. 18 477 74 50, fax 18 477 74 51
ISSN 1427-0900

www.sgurp.pl
e-mail: biuro@sgurp.pl

Fotografie:
Archiwum SGU RP
Fotografia na okładce:
Pijalnia wód w Dusznikach-Zdroju, fot. ZUK

Wydawnictwo i Drukarnia NOVA SANDEC
33-300 Nowy Sącz, ul. Lwowska 143
tel./fax 18 547 45 45, tel. 18 441 02 88
e-mail: biuro@novasandec.pl
www.novasandec.pl

Spis treści

Od Redakcji	5
-------------------	---

Z ŻYCIA SGU RP

I Warsztaty Uzdrawiskowe SGU RP w Krynicy-Zdroju (I. Drozd)	7
XXIII Kongres Uzdrawisk Polskich w Krynicy-Zdroju (I. Drozd)	9
Nowy stan po wyborach samorządowych (I. Drozd)	13

PREZENTACJA GMIN CZŁONKOWSKICH SGU RP

Goczałkowice-Zdrój	15
Mieroszów	19

PROMOCJA

Róża Regionów 2014 – wyróżnienie dla aplikacji SPAcera (I. Drozd)	23
Termatalia Argentina (I. Drozd)	25

UZDRAWISKA PO LIFTINGU

Połczyn-Zdrój	27
Ciechocinek	31

REFERATY

Dopuszczalność powierzenia komunalnej spółce prawa handlowego zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie (dr hab. Tomasz Wołowicz, dr Mirosław Cienkowski)	35
Normy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych a sposoby dokapitalizowania spółek komunalnych (dr hab. Tomasz Wołowicz, dr Dariusz Reško, dr Mirosław Cienkowski)	49

Od Redakcji

Witamy serdecznie wszystkich Czytelników, oddając do rąk Państwa kolejny numer czasopisma naukowego Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP „Jedziemy do wód w...”

SGU RP składa serdeczne gratulacje na ręce Prezydentów, Burmistrzów, Wójtów, wybranych w wyborach samorządowych w dniach 16 oraz 30 listopada 2014 roku.

Zapraszamy do zapoznania się z powyborczymi zmianami, które nastąpiły w miastach i gminach członkowskich SGU RP.

Bardzo ważnym wydarzeniem dla środowisk samorządowo-uzdrawiskowych był odbywający się w Krynicy-Zdroju w dniach 2-4 października 2014 r. XXIII Kongres Uzdrawisk Polskich. Tematem przewodnim kongresu było hasło: „Turystyka uzdrawiskowa odpowiedzią na aktualne potrzeby i preferencje konsumentów”.

Jednym z priorytetowych zadań Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP jest podejmowanie różnorodnych działań promocyjnych w zakresie turystyki uzdrawiskowej i propagowania oferty polskich uzdrawisk w kraju i za granicą.

Na ostatnich stronach biuletynu znajdziecie Państwo dwa referaty dra hab. Tomasza Wołowca, dra Mirosława Cienkowskiego i dra Dariusza Reško pt. „Dopuszczalność powierzenia komunalnej spółce prawa handlowego zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie” oraz „Normy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych a sposoby dokapitalizowania spółek komunalnych.”

Mamy nadzieję, że powyższe referaty dostarczą studentom wielu cennych informacji z zakresu zarządzania, marketingu i ekonomii.

Iwona Drozd

Kierownik Biura SGU RP

*Mitych i pogodnych Świąt Bożego Narodzenia
oraz wszelkiej pomyślności w nadchodzącym Nowym 2015 Roku
wszystkim Czytelnikom i Współpracownikom
życzy Redakcja*

Z ŻYCIA SGU RP

I Warsztaty Uzdrowiskowe SGU RP w Krynicy-Zdroju

Dnia 2 października 2014 roku hotel „Prezydent” w Krynicy-Zdroju gościł uczestników I Warsztatów Uzdrowiskowych Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP.

Idea organizowania corocznych warsztatów uzdrowiskowych stowarzyszenia zrodziła się w najmłodszym polskim uzdrowisku – Uniejowie. Po czerwcowych obradach Walnego Zebrania SGU RP grupa kilku włodarzy miast i gmin uzdrowiskowych wystąpiła do Prezesa J. Golby z wnioskiem w sprawie wprowadzenia do kalendarza wydarzeń stowarzyszenia spotkania przedstawicieli gmin uzdrowiskowych przeprowadzanych w mniej formalnej konwencji.

Przedstawiciele miast i gmin uzdrowiskowych zrzeszonych w SGU RP corocznie spotykają się na Walnym Zebraniu Członków Stowarzyszenia. Walne Zebrania są rodzajem spotkań formalnych, prowadzonych w oparciu o wcześniej przyjęty porządek obrad. Podejmowane w trakcie obrad uchwały oraz zgłaszane wnioski

i postulaty określają kierunki prac Stowarzyszenia na kolejny okres. Do wyłącznej kompetencji Walnego Zebrania należą m.in.:

1. określanie głównych kierunków działalności Stowarzyszenia,
2. wybór i odwoływanie członków Zarządu i Komisji Rewizyjnej,
3. zatwierdzanie sprawozdań Zarządu i Komisji Rewizyjnej oraz zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych,
4. udzielanie Zarządowi i Komisji Rewizyjnej absolutorium na zakończenie kadencji po uprzednim rozpatrzeniu sprawozdań Zarządu i Komisji Rewizyjnej za okres od poprzedniego Walnego Zebrania,
5. zmiana statutu i rozwiązanie Stowarzyszenia,
6. ustalanie wysokości składki rocznej,
7. powoływanie, nadzorowanie i rozwiązywanie Oddziałów Regionalnych,
8. rozpatrywanie i załatwianie wniosków i postulatów zgłaszanych przez członków Stowarzyszenia.

Ideą Warsztatów Uzdrawiskowych jest stworzenie warunków do wymiany doświadczeń i wiedzy przez Burmistrzów, Wójtów i Prezydentów. Spotkania te mają również na celu wspólne rozwiązywanie problemów, wyjaśnianie wątpliwości i podejmowanie działań przyczyniających się do lepszego funkcjonowania gmin uzdrawiskowych i umocnienia współpracy w ramach stowarzyszenia.

Zbliżające się wybory samorządowe były okazją do podsumowania mijającej właśnie kadencji. Dla znacznej liczby samorządowców zrzeszonych w SGU RP – kolejnej kadencji. Dzięki temu uczestnicy spotkania mogli nawzajem podzielić się zrealizowanymi na terenie swojej gminy, miasta inwestycjami i innymi osiągnięciami oraz niepowodzeniami, które również miały miejsce.

W trakcie spotkania poruszano temat szeroki możliwości i szans rozwojowych pojawiających się dla gmin uzdrawiskowych przy okazji nowej perspektywy finansowej. Wiele uwagi poświęcono perspektywom finansowania przedsięwzięć naukowo-biznesowych zarówno z poziomu regionalnego, jak i centralnego. Gorący temat konieczności podnoszenia poziomu innowacyjności w turystyce i uzdrawiskach przewijał się kilkakrotnie w trakcie spotkania.

Zgodnie stwierdzono, że dla gmin uzdrawiskowych przyszedł czas, w którym najważniejszą sprawą będzie otwartość na nowe możliwości współpracy i szybka reakcja na nowe wyzwania. Optyризmem napawają przedstawione przez władarzy gmin uzdrawiskowych plany rozwoju

i projekty dot. poszerzenia i urozmaicenia oferty turystycznej i uzdrawiskowej. Sektor turystyczny i uzdrawiskowy muszą się rozwijać, aby utrzymać swoją konkurencyjność i wypracowaną przez ostatnie lata dobrą pozycję na rynku.

Doskonałym przykładem podejmowanych w przeszłości działań innowacyjnych w gminach uzdrawiskowych jest bez wątpienia kolejka gondolowa w Krynicy Zdroju. Jej budowa wyzwoliła budowę kolejnych wyciągów narciarskich, obiektów hotelowych, gastronomicznych, usługowych, handlowych, wypożyczalni sprzętu, serwisów usługowych itd. Realizacja tej inwestycji – bardzo innowacyjnej na miarę tamtych czasów – na zawsze zmieniła wizerunek uzdrawiska i przyczyniła się do jego rozwoju.

Zwracano również uwagę na ważną rolę działań promocyjnych, które wymagają stałej współpracy wielu interesariuszy rynku turystyczno-uzdrawiskowego oraz dobrej komunikacji między poszczególnymi instytucjami i podmiotami. Szczególnie duże znaczenie ma stała współpraca gmin uzdrawiskowych z przedstawicielami branży turystycznej, lokalnymi organizacjami oraz innymi samorządami.

Podsumowując I Warsztaty Uzdrawiskowe w Krynicy Zdroju możemy, z całą stanowczością stwierdzić, że była to bardzo dobra i potrzebna inicjatywa.

Kolejne spotkania będą cyklicznie organizowane w poszczególnych miastach i gminach uzdrawiskowych zrzeszonych w Stowarzyszeniu Gmin Uzdrawiskowych RP.

Iwona Drozd
Kierownik Biura SGU RP



Uczestnicy I Warsztatów uzdrawiskowych

Z ŻYCIA SGU RP

XXIII Kongres Uzdrowisk Polskich w Krynicy-Zdroju

W dniach 2-4 października 2014 roku w Krynicy-Zdroju pod hasłem „**Turystyka uzdrowiskowa odpowiedzią na aktualne potrzeby i preferencje konsumentów**” odbył się **XXIII Kongres Uzdrowisk Polskich**.

Tradycyjnie w trakcie kongresu uhonorowano osoby i instytucje zasłużone dla rozwoju uzdrowisk polskich. **Statuetkę Asklepiosa** odebrał m.in. **Leszek Dzierżewicz** – v-ce prezes Zarządu SGU RP, wieloletni burmistrz Ciechocinka.

Tegoroczny kongres zgromadził liczne grono przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, świata nauki, przedsiębiorców oraz specjalistów sektora medycznego i turystyczno-uzdrowiskowego.

Sesje plenarne toczyły się wokół takich zagadnień jak uzdrowiska, turystyka uzdrowiskowa, SPA i wellness. Promocja i upowszechnianie lecznictwa uzdrowiskowego, a także SPA i Wellness, w kontekście rynkowym oraz jako kierunku realizacji krajowej polityki senioralnej, to jeden z tematów poruszanych przez uczestników kongresu. W licznych dyskusjach zastana-

wiano się nad miejscem uzdrowisk polskich w turystyce krajowej i zagranicznej oraz wykorzystaniem medycyny uzdrowiskowej jako formy profilaktyki, leczenia i rehabilitacji ludzi czynnych zawodowo oraz osób starszych.

Uczestnicy kongresu postulowali szereg zmian organizacyjno-prawnych, które usprawniłyby właściwe wykorzystanie potencjału miejscowości uzdrowiskowych i przedsiębiorstw uzdrowiskowych.

Coroczna wystawa sprzętu medycznego umożliwiła uczestnikom kongresu, jak również osobom odwiedzającym i kuracjom przebywającym w tych dniach w uzdrowisku Krynica-Zdrój zapoznanie się z najnowszymi trendami i nowinkami w tej dziedzinie.

Głównym organizatorem XXIII Kongresu Uzdrowisk Polskich było Stowarzyszenie Unia Uzdrowisk Polskich. Organizację przedsięwzięcia wspierały Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP, Izba Gospodarcza „Uzdrowiska Polskie” oraz Burmistrz Krynicy-Zdroju.



Wręczenie statuetek Asklepiosa



Obrady XXIII Kongresu Uzdrowisk Polskich

UCHWAŁY I WNIOSKI
XXIII KONGRESU UZDROWISK POLSKICH
2-4 października 2014 w Krynicy-Zdroju pod hasłem
„Turystyka uzdrowiskowa odpowiedzią na aktualne potrzeby
i preferencje konsumentów”

Skład Komisji:

1. **Jarosław Wilk** – Prezes Zarządu Uzdrawiska Krynica – Żegiestów S.A. reprezentujący Stowarzyszenie Unia Uzdrawisk Polskich,
2. **Bogusława Michalak-Trybus** – reprezentująca Izbę Gospodarczą „Uzdrowiska Polskie”,
3. **Dariusz Reško** – Burmistrz Miasta Krynica-Zdrój reprezentujący Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP,
4. **Jerzy Szymańczyk** – reprezentujący organizatora wiodącego XXIII KUP – Stowarzyszenie Unia Uzdrawisk Polskich

Uchwały i wnioski:

Mając na uwadze wyjątkowy potencjał ekonomiczny i gospodarczy Polskich Uzdrawisk, tworzących markowy produkt uzdrawiskowy zainteresowanie Polską jako destynacją turystyki medycznej oraz SPA i Wellness.

Uczestnicy XXIII Kongresu Uzdrawisk Polskich wnoszą o podjęcie działań zmierzających do:

1. wzmocnienia świadomości decydentów, w zakresie możliwości lepszego wykorzystania potencjału uzdrawisk i turystyki uzdrawiskowej, jako markowego produktu Polski – destynacji turystycznej na konkurencyjnym rynku Unii Europejskiej usług medycznych i zdrowotnych,
2. stworzenia rozwiązań systemowych oraz sektorowego podejścia do lecznictwa uzdrawiskowego, a w szczególności zabezpieczenia stabilizacji prawno-finansowej udzielania świadczeń zdrowotnych w zakresie lecznictwa uzdrawiskowego, tj. m.in.
 - zagwarantowanie lecznictwu uzdrawiskowemu równego dostępu do środków finansowych w planach NFZ (utrzymanie stabilnego finansowania, a także zapewnienia dynamiki wzrostu, tak jak pozostałe obszary ochrony zdrowia),
 - wypracowanie i określenie stałych, minimalnych mechanizmów corocznej indeksacji tzw. stawki osobodnia o min. wskaźnik inflacji.
3. zabezpieczenia właściwego finansowania i udzielania świadczeń zdrowotnych w zakresie szpitalnego leczenia uzdrawiskowego dla dzieci, tj. m.in.:
 - zwiększenie stawki za tzw. osobodzień, do poziomu porównywalnego do stawek obowiązujących z krajach Unii Europejskiej,
 - wprowadzenie programów profilaktycznych dla dzieci w zakresie wad postawy, otyłości, cukrzycy,

- podnoszenia świadomości pacjentów i lekarzy o możliwości skorzystania ze świadczeń szpitalnego leczenia uzdrowskiego dzieci.
4. wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych umożliwiających bardziej sprzyjające przedsiębiorcom warunki zagospodarowania borowiny pozabiegowej, np. poprzez zmianę:
 - rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie procesu odzysku r10,
 - rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami.
 5. wypracowania projektu zmian do ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz gminach uzdrowskich (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.).
 6. zapewnienia środków finansowych przez Rząd w nowej perspektywie

Unijnej na lata 2014-2020 (na poziomie krajowym i regionalnym) z przeznaczeniem na inwestycje zwiększające konkurencyjność i innowacyjność polskich uzdrowsk.

7. w celu skonsolidowania prorozwojowych, działań na rzecz rozwoju uzdrowsk i lecznictwa – powołanie do życia wspólnej federacji trzech organizacji (UUP, Izby Gospodarczej UP oraz SGU RP), która będzie działała na rzecz zwiększenia roli i znaczenia lecznictwa uzdrowskiego w systemie ochrony zdrowia.
8. dostosowanie wymogów dotyczących kwalifikacji lekarzy do realnych możliwości pozyskania etatów wynikających z dostępności poszczególnych specjalizacji oraz zwiększenie ilości miejsc specjalizacyjnych w kierunku balneologii i medycyny fizykalnej oraz rehabilitacji.

Iwona Drozd
Kierownik Biura SGU RP



Hotel „Prezydent” w Krynicy-Zdrój

Z ŻYCIA SGU RP

Nowy stan po wyborach samorządowych

Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP składa serdeczne gratulacje na ręce Prezydentów, Burmistrzów, Wójtów, którzy uzyskali poparcie swoich wyborców podczas wyborów samorządowych w dniach 16 oraz 30 listopada 2014 roku.

Jednocześnie z wielką radością witamy w naszej rodzinie uzdrawiskowej nowych Włodarzy Miast i Gmin Uzdrawiskowych w Polsce.

W imieniu Zarządu SGU RP życzymy wytrwałości i powodzenia w podejmowanych działaniach, sukcesów w krzewieniu idei samorządności oraz społecznej akceptacji będącej źródłem satysfakcji i motywacji do dalszych działań.

Nowy stan po wyborach samorządowych – 2014 rok:

- **Burmistrz Augustowa**
– **Wojciech Walulik**
- **Burmistrz Buska-Zdroju**
– **Waldemar Sikora**
- **Burmistrz Ciechocinka**
– **Leszek Dzierżewicz**
- **Burmistrz Dusznik-Zdroju**
– **Piotr Lewandowski**
- **Wójt Goczałkowic-Zdroju**
– **Gabriela Placha**
- **Wójt Horyńca-Zdroju**
– **Robert Serkis**
- **Prezydent Inowrocławia**
– **Ryszard Brejza**
- **Burmistrz Iwonicza-Zdroju**
– **Witold Kocaj**
- **Wójt Jaworza**
– **Radosław Ostalkiewicz**
- **Prezydent Jeleniej Góry**
– **Marcin Zawila**
- **Burmistrz Kamienia Pomorskiego**
– **Stanisław Kuryłło**
- **Prezydent Kołobrzegu**
– **Janusz Gromek**
- **Burmistrz Konstancina-Jeziorny**
– **Kazimierz Jańczuk**
- **Burmistrz Krynicy-Zdroju**
– **Dariusz Reško**
- **Prezydent Krakowa**
– **Jacek Majchrowski**
- **Burmistrz Łądką-Zdroju**
– **Roman Kaczmarczyk**

- **Burmistrz Łeby**
– Andrzej Strzechmiński
- **Burmistrz Mieroszowa**
– Marcin Raczyński
- **Burmistrz Muszyny**
– Jan Golba
- **Burmistrz Nałęczowa**
– Andrzej Roman Ćwiek
- **Burmistrz Polanicy-Zdroju**
– Jerzy Terlecki
- **Wójt Polańczyka**
– Adam Piątkowski
- **Burmistrz Połczyna-Zdroju**
– Barbara Nowak
- **Burmistrz Piwnicznej-Zdroju**
– Zbigniew Janeczek
- **Burmistrz Rabki-Zdroju**
– Ewa Przybyło
- **Burmistrz Rymanowa**
– Wojciech Farbaniec
- **Wójt Sękowej**
– Małgorzata Małuch
- **Wójt Solca-Zdroju**
– Adam Pałys
- **Prezydent Sopotu**
– Jacek Karnowski
- **Burmistrz Supraśla**
– Radosław Dobrowolski
- **Burmistrz Szczawnicy**
– Grzegorz Niezgodą
- **Burmistrz Świeradowa-Zdroju**
– Roland Marciniak
- **Burmistrz Uniejowa**
– Józef Kaczmarek
- **Burmistrz Ustki**
– Jacek Graczyk
- **Burmistrz Ustronia**
– Ireneusz Szarzec
- **Wójt Uścia Gorlickiego**
– Dymitr Rydzanicz
- **Burmistrz Wieliczki**
– Artur Kozioł

Kolor granatowy – nowo wybrani wójtowie i burmistrzowie w wyborach samorządowych 2014 r.

Iwona Drozd
Kierownik Biura SGU RP

PREZENTACJA GMIN CZŁONKOWSKICH SGU RP

GOCZAŁKOWICE -ZDRÓJ

Wydaje się, że Górny Śląsk, kraina węgla i stali, nie jest miejscem popularnym wśród osób poszukujących wypoczynku na łonie natury. Nic bardziej mylnego. Wystarczy dobrze przyjrzeć się miastom i miasteczkom tego regionu, aby odnaleźć w jego granicach niezwykle zakątki, będące perełkami na turystycznej mapie Polski. Jednym z takich miejsc są **Goczałkowice-Zdrój**.

Położona niespełna 50 km od aglomeracji Katowic, u stóp Beskidu Śląskiego 6,5 tys. gmina, swój malowniczy charakter zawdzięcza bliskiemu sąsiedztwu pszczyńskich lasów, bogactwu flory i fauny oraz licznym stawom, które od wieków dominują w lokalnym krajobrazie.

Duża liczba zbiorników wodnych sprawia, że miejscowość słynie z wyjątkowo

korzystnego, klimatu i dogodnej temperatury.

Pierwsze wzmianki o osadzie pochodzą najprawdopodobniej z XIV w. Przez kolejne wieki historia wówczas niewielkiej, rolniczej wsi była ściśle związana z panowaniem Książąt Pszczyńskich, wchodząc bezpośrednio w skład ich rozległych dóbr. Niezwykle ważnym wydarzeniem w dziejach Goczałkowic było utworzenie na rzece Wiśle po ostatnim rozbiórce Polski granicy pomiędzy zaborem Pruskim i Austriackim. Pozostając przez ponad 120 lat pod panowaniem niemieckim miejscowość, dopiero na skutek trzech Powstań Śląskich i plebiscytu powróciła do macierzy.

Od II poł. XIX w. za największą zaletę Goczałkowic uważa się funkcjonujące na jego terenie **uzdrowisko**.

Jego początki sięgają 1856r. kiedy to wspomniane już władze pruskie w poszukiwaniu pokładów soli, na głębokości 400 m natrafiły na **źródło solanki**. Wiercenią kontynuowano i na głębokości 700 m natrafiono na „**staw**” **solankowy**. Analizy wody wykazały zawartość licznych, ważnych pierwiastków. Źródło wraz z przyległym terenem odsprzedano za sumę 8000 talarów czterem prywatnym inwestorom, którzy już cztery lata później otwarli jedno z nielicznych na południu kraju uzdrowisk.

Zakres pierwszych oferowanych w nowym uzdrowisku zabiegów obejmował: kąpiele solankowe, inhalacje, natryski, masaże, i łaźnię parową. Leczono przede wszystkim choroby reumatyczne i gościec, a także choroby układu oddechowego, pokarmowego, nerwowego. Uzdrowisko szybko zyskiwało na popularności i liczba leczących się w nim osób zwiększała się z każdym rokiem. Dodatkowym atutem stało się odkrycie borowiny, która w 1895 r. została wprowadzona do puli zabiegowej.

„**Złoty okres**” w historii kurortu przypadł na lata 20-ste ubiegłego wieku. Wybuch II wojny światowej przyczynił się do zniszczenia wielu spośród zabytkowych budynków sanatoryjnych, leczniczo-zabytkowej bazy oraz sprzętu medycznego.

Powolna reaktywacja uzdrowiska rozpoczęła się dopiero w 1954r. Powołano wówczas do życia **Wojewódzki Ośrodek Reumatologiczno-Rehabilitacyjny**, sanatorium dla dzieci „**Stokrotka**”, a w dalszym następstwie zespół sanatoryjno-szpitalny rehabilitacji ruchu „**Gwarek**”, który w roku ubiegłym otrzymał akredytację.

Obecnie uzdrowisko pomaga 10 000 pacjentom rocznie. Specjalizuje się w leczeniu chorób narządu ruchu (ze szczególnym uwzględnieniem reumatologicznych i ortopedycznych), chorób naczyń obwodowych, laryngologicznych oraz rehabilitacją osób z cukrzycą. Ponadto, w jego ofercie znajdują się wprowadzone jako jedne z pierwszych w Polsce zabiegi z dziedziny krioterapii.

Warto jednak pamiętać, że Goczałkowice-Zdrój to nie tylko miejscowość o charakterze leczniczym.

Gmina i jej najbliższa okolica słynie ze swego **rekreacyjno-wypoczynkowego charakteru**. Jednym z jej najważniejszych atutów turystycznych jest **Korona Goczałkowskiej Zapory** – doskonałe miejsce dla wielbicieli dwóch kółek, rolek lub amatorów nordic walking, dla których w 2014 r. utworzono i oznakowano trzy kolejne trasy spacerowe.

Obszar jeziora objęty ochroną NATURA 2000 udostępniony jest dla entuzjastów żeglarstwa na których czeka port w Wiśle Wielkiej oraz jedyny na południu Polski port rybacki w Łące, gdzie wędkarze mogą wziąć udział w grupowych połowach z kutra.

Pasjonatów ogrodnictwa i wycieczek plenerowych przyciągają w te strony **Ogrody Pokazowe KAPIAS**. Jedno z najpiękniejszych miejsc w regionie zachwyca latem i jesienią. Na ponad 4 ha rośnie tam kilka tysięcy różnorodnych gatunków i odmian roślin. Całość terenu podzielona na tematyczne zakątki, opatrzona szczegółowymi opisami corocznie jest odwiedzana przez tysiące osób.

Z kolei, miłośników czynnego wypoczynku zachęca do odwiedzenia Goczałkowic-Zdroju – jednej z najpiękniejszych gmin Powiatu Pszczyńskiego nowoczesny **kompleks sportowy**, w skład którego wchodzi: hala gimnastyczna, olimpijskich wymiarów basen, siłownia i sauna oraz kompleks boisk „Orlik”. W sezonie letnim, ciekawą alternatywą na spędzenie wolnego czasu dla mieszkańców gminy oraz przyjezdnych gości są różnorodne imprezy plenerowe, z których warto wymienić: **Dni Goczałkowic, Festiwal Róż** czy też lokalne **Dożynki** – ludowe święto promujące zwyczaje i kulturę Ziemi Pszczyńskiej.

Urząd Gminy Goczałkowice-Zdrój

ul. Szkolna 13

43-230 Goczałkowice-Zdrój

tel. (32) 210 71 85, fax (32) 210 73 06

e-mail: gmina@goczałkowiczdroj.pl



*Korona Zapory z lotu ptaka
fot. Andrzej Siudy*



*Ogrody Pokazowe KAPIAS
fot. arch. GOK*



*Korona Goczałkowskiej Zapory
fot. Andrzej Pawłowicz*



*Hala Sportowa GOCZUŚ
fot. arch. GOK*



*Zabytkowy budynek Administracji Uzdrawiska oraz restauracji uzdrowskiej
fot. Andrzej Pawłowicz*

PREZENTACJA GMIN CZŁONKOWSKICH SGU RP MIEROSZÓW

Gmina Mieroszów położna jest w niezwykle malowniczym obszarze Sudetów Środkowych u styku pasma Gór Stołowych i Kamiennych. Takie usytuowanie sprawia, że region ten posiada bardzo urozmaiconą budowę terenu, co stanowi o jego atrakcyjności i wyjątkowości.

Głównym kierunkiem rozwoju jest turystyka i rekreacja, z uwzględnieniem mody na aktywny wypoczynek na łonie natury. Panują tu idealne warunki do uprawiania turystyki pieszej, rowerowej, narciarstwa, paralotniarstwa oraz jeździectwa.

Niewątpliwym atutem naszego regionu jest także unikalny mikroklimat Gór Suchych, który już w XIX wieku przyciągał w te rejony kuracjuszy z całej Europy. Ziemia mierzoszowska to miejsce, gdzie odnajdziemy ciszę oraz spokój, ale nie trudno tu również o przygodę i wyzwania. Miejsce to sprzyja także nawiązywaniu kontaktów zarówno na płaszczyźnie towarzyskiej, jak i biznesowej. Aby sprostać

oczekiwaniom gości, rozwinęła się bogata sieć infrastruktury turystycznej oraz baza gastronomiczna i noclegowa o zróżnicowanym standardzie. Aby w pełni docenić to urokliwe miejsce, warto je poznać, do czego gorąco zachęcamy.

Sokołowsko-Śląskie Davos.

Swoją wyjątkowość i specyfikę Gmina Mieroszów zawdzięcza interesującej, często burzliwej historii. Charakterystyczna lokalizacja na styku wpływów polskich, czeskich i niemieckich kreowała ważniejsze wydarzenia i wyznaczała kierunki rozwoju regionu. Współistnienie trzech inspirujących się wzajemnie kręgów kulturowych wywierało ogromny wpływ na dzieje i dzisiejszy wizerunek regionu. Atmosferę przeszłości można poczuć jeszcze dziś, a wpływy czeskie i niemieckie nadal oddziałują na kształt wielu miejsc.

Znakomite warunki klimatyczne w połączeniu z urzekającym pięknem tych

terenów sprawiły, że kilka kilometrów od Mieroszowa w dawnym Görbersdorfie, a dzisiejszym Sokołowsku powstał pierwszy w Europie kurort uzdrowiskowy, na wzór którego powstało późniejsze Davos. Wydarzenie to ukształtowało wizerunek regionu na wiele lat.

W połowie XIX wieku dr Hermann Brehmer uzyskał od rządu pruskiego koncesję na prowadzenie według własnej metody zakładu leczniczego dla chorych na płucą. Podstawą jego metody było leczenie klimatyczne poprzez „świeże, górskie powietrze” oraz zdrową i pożywną dietę. Na miejsce utworzenia zakładu leczniczego wybrał Görbersdorf – dzisiejsze Sokołowsko, gdzie znajdował się niewielki zakład hydroterapeutyczny hrabiny Marii von Colomb. Niewielki obiekt poddany został rozbudowie, a nad całością prac czuwał znany architekt Edwin Oppler. Według jego projektu z biegiem lat wyrósł piękny neogotycki ośrodek sanatoryjny wraz z ogromnym parkiem zdrojowym. Prawie natychmiast wieść o skuteczności innowacyjnej metody leczniczej i wspaniałym kurorcie rozeszła się po całej Europie. Do końca XIX wieku powstały w Sokołowsku dwa kolejne zakłady lecznicze, w tym sanatorium dr. T. Römplera z przepięknym parkiem zdrojowym, ogrodem zimowym i leżakownią. Sława kurortu dotarła również w głąb Rosji, a ilość kuracjuszy z tamtych ziem sprawiła, że specjalnie dla nich w parku zdrojowym wybudowano kaplicę obrządku prawosławnego. Trzecim zakładem był „Marienhaus” usytuowany w dwóch obiektach w Sokołowsku i Kowalowej.

Od roku 1880 roku systematycznie zaczęła wzrastać liczba kuracjuszy ze Skandynawii. Zaczęli oni propagować tu narciarstwo uprawiane szczególnie aktywnie w latach 30. XX wieku. Powstały wówczas liczne trasy narciarskie i wybudowano niewielką skocznię. Obiekty sanatoryjne w okresie swojej świetności mogły łącznie przyjąć blisko tysiąc kuracjuszy. Przebywał tu na kuracji między innymi znamienity pisarz i noblista Gerhart Hauptmann. W późniejszym okresie mieszkał tu z rodziną Krzysztof Kieślowski.

Po II wojnie światowej nazwę Görbersdorf zamieniono na Sokołowsko. W ten sposób uczczono pamięć doktora Alfreda Sokołowskiego, który przez sześć lat pełnił obowiązki głównego asystenta doktora Brehmera. Obecnie świadectwem świetności są liczne obiekty zdrojowe, wille, pomniki i parki spacerowe. Na uwagę zasługuje również unikalna roślinność z wieloma rzadkimi gatunkami drzew i krzewów. Największym bogactwem Sokołowska pozostał jednak niezmienny od lat unikalny mikroklimat, którego leczniczą moc wykorzystuje się do dziś.

Urząd Miejski w Mieroszowie

58-350 Mieroszów,

Pl. Niepodległości 1

tel. 074 849 43 00

fax. 074 849 43 23

e-mail: urząd@mierzow.pl



*Góry Suche
fot. R. Stefaniak*



Cerkiew w Sokolowsku



Zdrojowa zabudowa Sokolowska



PROMOCJA

Róża Regionów 2014

- wyróżnienie dla aplikacji SPacer

23 października 2014 roku podczas **Targów Tour Salon 2014** w Poznaniu odbyła się gala rozdania nagród **Róży Regionów 2014**.

Do grona wyróżnionych dołączyła **gra mobilna SPacer** przygotowana przez Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych RP. Wyróżnienie w imieniu SGU RP odebrał

Leszek Dzierżewicz – Wiceprezes Zarządu SGU RP (burmistrz Ciechocinka)

Konkurs na najlepsze wydawnictwa i aplikacje mobilne promujące gminy, miasta i regiony organizuje od 2011 r. wydawca dwutygodnika „Wiadomości Turystyczne”.

Ideą Konkursu Róża Regionów jest promowanie osiągnięć związanych z promocją lokalnych produktów turystycznych, oraz wspieranie rozwoju marketingu terytorialnego w naszym kraju. Uczestnikami konkursu mogą być miasta na prawach powiatu, powiaty, gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie, regiony, lokalne grupy działania, a także lokalne i regionalne organizacje turystyczne.

Wydawnictwa i aplikacje są oceniane w kategoriach:

- foldery promocyjne,
- serie wydawnicze,
- albumy (projekty specjalne, albumy papierowe),
- aplikacje mobilne



W tegorocznej edycji zgłoszono łącznie **99 projektów**, w tym **18 aplikacji mobilnych** z całej Polski. Kapituła Konkursu w skład, której wchodziłi eksperci w zakresie grafiki, redakcji i stylu przekazu językowego, komunikacji z turystą, oceny konsumenckiej oraz marketingu internetowego, w kategorii aplikacji mobilnych przyznała wyróżnienie dla gry mobilnej **SPAcer – promującej miasta i gminy członkowskie SGU RP**.

SPAcer jest bezpłatną, łatwą w obsłudze grą logiczną promującą polskie uzdrowiska. Celem gry jest utworzenie właściwej drogi, w jak najkrótszym czasie. Należy połączyć ze sobą właściwe fragmenty, po-

przez kliknięcie, tworząc kompletną trasę. Po drodze wyświetlają się zdjęcia charakterystyczne dla danego uzdrowiska. Ogólna informacja o uzdrowisku wyświetli się po przejściu całej trasy.

W konkursie oceniono m.in.: zgodność założonych celów z osiągniętym efektem, koncept, kreatywność i innowacyjność, użyteczność, atrakcyjność graficzną, wartość merytoryczną i poprawność językową, a także sprawność technologiczną.

Aplikację **SPAcer** przygotowała firma Ksi.pl sp. z o.o. z Krakowa, która jest również autorem aplikacji dla Gdańska, Łeby, Krakowa, Sandomierza, Wisły.

Iwona Drozd
Kierownik Biura SGU RP



PROMOCJA

Termatalia 2014 Argentyna

Hasłem tegorocznych **Termatalia Argentyna** był slogan „**Więcej jakości, Więcej wellness**”.

Termatalia Argentyna odbyły się w dniach od **2 do 4 października 2014r.** w Thermas the Rio Hondo w Argentynie. Była to 14 edycja targów Termatalia, odbywająca się po raz drugi w Ameryce Łacińskiej.

Miasto przekształcone zostało w centrum biznesowe dla sektora turystyki zdrowotnej, talasoterapii i SPA. W targach uczestniczyło 217 wystawców z 28 krajów oraz 10 600 odwiedzających, w tym 2 450 przedstawicieli branży.

Termatalia Argentyna organizowane są w ramach porozumienia instytucjonalnego pomiędzy Expourense (Fundacja Targów i Wystaw) i głównymi agencjami turystycznymi w Argentynie: Ministerstwem Turystyki, rządem kraju z Santiago del Estero, firmami gastronomicznymi i hotelami Federacji Republiki Argentyny (FEH-GRA), Argentyńską Izłą Turystyki i Rady Termas de Rio Hondo.

Termatalia Argentyna to targi turystyczno-uzdrowiskowe, a także międzynarodowo-

wa przestrzeń do wymiany doświadczeń z różnych kontynentów, edukacji i szkolenia dla specjalistów w zakresie turystyki zdrowotnej, spa, wód. W trakcie trwania targów zorganizowane zostały turystyczne spotkania biznesowe oraz forum inwestorów, na którym zostały przedstawione nowe projekty i możliwości miejscowości i uzdrowisk termalnych w Europie i Ameryce.

Na stoisku wystawowym **Europejskiego Związku Uzdrowisk (ESPA)** promowane były również polskie uzdrowiska. Materiały przekazane przez **Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych RP** firmie Expourense cieszyły się dużym zainteresowaniem wśród wystawców i odwiedzających targi.

Więcej informacji
www.termatalia.com

Iwona Drozd
Kierownik Biura SGU RP



UZDROWISKA PO LIFTINGU POŁCZYN-ZDRÓJ

Połczyn-Zdrój jest jedynym uzdrowiskiem na **Pojezierzu Drawskim**, w odległości 57 km od Koszalina i 150 km od Szczecina, przy trasie turystycznej Poznań-Kołobrzeg. Położony wśród malowniczych wzgórz, lasów i jezior historyczny kurort, dawny Bad Polzin, prawa miejskie otrzymał przed ponad sześcioma wiekami.

W oparciu o bogate złoża znakomitej jakości borowiny i permskich solanek miasto z powodzeniem podtrzymuje i rozwija ponad **300-letnie tradycje uzdrowiskowe**. Wyjątkowy urok terenów gminy, wchodzących w znacznej części w skład **Drawskiego Parku Krajobrazowego**, stanowi jeden z najbardziej urokliwych zakątków Pomorza Zachodniego, zwanego również **Szwajcarią Połczyńską**.

Wykorzystując naturalne walory uzdrowiskowe w Połczynie Zdroju leczy się schorzenia reumatyczne, choroby zapalne narządów ruchu, choroby zwyrodnieniowe, stany po urazach i operacjach w obrębie narządów ruchu, choroby układu nerwowego, choroby kobiece (w tym

niepłodność), choroby zwyrodnieniowe kręgosłupa i stawów, reumatoidalne zapalenia stawów, schorzenia układu krążenia i układu oddechowego.

Miasto oferuje **ponad 1000 miejsc noclegowych** w sanatoriach, hotelach, pensjonatach i gospodarstwach agroturystycznych.

O pięknie krajobrazu Szwajcarii Połczyńskiej można przekonać się wędrując oznakowanymi szlakami pieszymi. Szczególnie polecamy wybrać się na pieszą lub rowerową wycieczkę **historycznym szlakiem „solnym”**, którym niegdyś wożono sól z nad Bałtyku do Wielkopolski. Jadąc 28 km ścieżką rowerową wiodącą nasypem nieczynnej linii kolejowej z Połczyna Zdroju do Złocieńca można obejrzeć urokliwe wioski, przydrożne kapliczki i kościoły wiejskie.

Polecamy również wycieczki rowerowe szlakiem niebieskim – **„Pradolina Dębnicy”** oraz czerwonym zwanym szlakiem „Szwajcarii Połczyńskiej”, którego trasa biegnie przez bukowe bory **„Doliny**

Pięciu Jezior” – najpiękniejszy rezerwat Drawskiego Parku Krajobrazowego, miejscowość Czarnków, gdzie zachowały się licznie szachulcowe chaty oraz kamienną drogę, którą niegdyś wiódł szlak solny zwany również polską drogą.

Panoramę Pojezierza Drawskiego najlepiej podziwiać z wieży widokowej usytuowanej na największym wznowieniu sięgającym 219 m zwanym **Wolą Górą**.

Jedną z najmłodszych atrakcji turystycznych jest ścieżka edukacyjna nosząca nazwę **„Dbając o figurę poznaj naturę”**. Jest to oryginalne połączenie klasycznych ścieżek z tablicami informacyjnymi, ławostołami, wiatami z urządzeniami do ćwiczeń na świeżym powietrzu. Na 6,5 km trasie prowadzącej przez najpiękniejsze fragmenty lasów bukowych poprzecinanych głębokimi wąwozami erozyjnymi znajdują się dwa place z siłowniami zewnętrzными.

Do największych atrakcji miasta należy założony w latach 1836-1839 **zabytkowy Park Zdrojowy** o pow. 90 ha. W parku zlokalizowane są sanatoria, pijalnia wody mineralnej „Joasia”, amfiteatr, korty tenisowe. Obszar ten składa się z mniejszej części francuskiej o symetrycznym układzie alei i założeń roślinnych oraz większej części angielskiej, mającej charakter bardziej leśno-krajobrazowy, gdzie rozpościera się 23 ha zalew.

Zbudowane w latach 1894-1896 z inicjatywy połczyńskiego magistratu sanatorium „Kaiserbad” obecnie **„Gryf”**, zwany był „Nordyckim Wiesbaden”. Obecnie obiekt jest po generalnym remoncie, może jednorazowo przyjąć około 500 pacjentów. Bogato rozbudowana baza rekreacyjna sanatorium wyposażona jest w basen zewnętrzny z podgrzewaną wodą, basen wewnętrzny z sauną i solarium, siłownię, salon kosmetyczny i fryzjerski oraz dwie kawiarnie. Integralną częścią sanatorium jest działająca od 2010 r. strefa SPA **„Zdrowejewo zaciszne”**, w której oprócz zabiegów leczniczych oferowane są zabiegi relaksujące i poprawiające urodę.

Odrestaurowana **połczyńska starówka** w całości wpisana jest do rejestru zabyt-

ków, gdyż od czasu średniowiecza układ ulic i budynków nie został zmieniony. Centralną jej część stanowi rynek z fontanną, tu mieści się siedziba urzędu miejskiego oraz punkt informacji turystycznej z bezpłatnym dostępem do internetu. Ulica Grunwaldzka, to **deptak handlowo-spacerowy** zabudowany 2-,3 – kondygnacyjnymi kamieniczkami z drugiej połowy XIX i początku XX w. Pod ulicą Grunwaldzką znajduje się jedno z najciekawszych znalezisk związanych z początkiem dziejów miasta. Podczas prac ziemnych na głębokości 1,5 m odnaleziona została warstwa belek drewnianych, ułożonych równolegle w poprzek ulicy. W ocenie archeologów jest to dawna nawierzchnia ulicy z okresu XIII-XIV w., którą to przebiegał ważny trakt komunikacyjny zwany **Szlakiem Solnym**. Ulica kończy się urokliwym placem z dwoma zabytkowymi budynkami. Tu również rośnie liczący ponad 120 lat dąb – pomnik przyrody.

W centralnej części śródmieścia wyróżnia się kościół i zamek, których lokalizacja nie została zmieniona od czasów średniowiecza, jednak same budowle były wielokrotnie przebudowywane. Obecnie zamek pełni funkcję biblioteki publicznej, ponadto mieści się w nim sala wystawowa zwana „Kominkową” oraz czytelnia internetowa.

Zmodernizowane w 2014 r. kino „Goplana”, amfiteatr w Parku Zdrojowym, nowoczesna hala widowiskowo-sportowa, znacznie rozszerzą możliwości organizacji imprez kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych, pozwalających uatrakcyjnić pobyt kuracjusom jak i przyciągnąć nowe grupy turystów.

Rozwój turystyki kwalifikowanej w tym również agro- i ekoturystyki umożliwią działania związane z budowaniem nowego produktu turystycznego pn. **„GEOPARK – Polodowcowa Kraina Drawy i Dębny”**.

Serdecznie zapraszamy do Połczyna Zdroju, który obdarzy Państwa czystym powietrzem, spokojem, życzliwością i uśmiechem jego mieszkańców. Wyrażamy nadzieję, że znajdziecie tu doskonałe warunki leczenia uzdrowskiego,

interesujące ślady historii i wiele innych atrakcji, a także przekonacie się, że Połczyn-Zdrój to prawdziwy kurort z duszą, czego serdecznie Państwu życzymy.

Urząd Miejski
Plac Wolności 3-4
78-320 Połczyn-Zdrój
tel. 0 94 36 66 100
fax: 0 94 36 66 105
e-mail: urząd@polczyn-zdroj.pl



Gminne Centrum Informacji
Plac Wolności 5
78-320 Połczyn-Zdrój
tel./fax: 0 94 36 62 404
e-mail: informacjapolczyn@wp.pl

Ulica Grunwaldzka w Połczynie-Zdroju





UZDROWISKA PO LIFTINGU CIECHOCINEK

Ciechocinek to największe, najbardziej znane i najpiękniejsze polskie uzdrowisko nizinne.

Swój pierwszy wielki rozkwit przeżywał w pierwszej połowie XX wieku. Dzisiaj kurort znowu znajduje się wśród najbardziej atrakcyjnych i dynamicznie rozwijających się miast w Polsce. Określenie Ciechocinka „**perłą uzdrowisk polskich**” najlepiej wskazuje na jego liczne przymioty.

Leczniczymi bogactwami Ciechocinka są złoża wód mineralnych, korzystne warunki klimatyczne, walory krajobrazowe i różnorodna szata roślinna w samym mieście. Charakterystyczną dla Ciechocinka budowlą są **unikalne drewniane tęźnie** służące do odparowywania wody z solanki. Wokół nich panuje specyficzny leczniczy mikroklimat. Kuracjusze przyjeżdżający do Ciechocinka powracają do zdrowia nie tylko dzięki zabiegom medycznym. Spotkania na słynnym ciechocińskim deptaku, spacerów wzdłuż dywanów kwiatowych, chwile oddechu w jednym z kilku ciechocińskich parków, orzeźwienie przy

fontannach i słynnych tęzniach – doskonale wpływają na poprawę zdrowia.

Ciechocinek specjalizuje się w leczeniu chorób narządu ruchu i reumatycznych, chorób układu krążenia i układu oddechowego, układu nerwowego i chorób kobiecych. Do dyspozycji przyjeżdżających do miasta kuracjuszy pozostaje 26 obiektów sanatoryjnych i szpitalnych, wyposażonych w najnowocześniejszą bazę leczniczo-rehabilitacyjną. Dysponują one ponad 5 000 miejscami. Ciechocinek jest jednym z niewielu uzdrowisk w Polsce, gdzie w przeciągu ostatnich lat systematycznie zwiększała się ilość miejsc sanatoryjnych dla kuracjuszy.

Poprawia się również standard obiektów, który w wielu przypadkach nie odbiega od tego w renomowanych światowych uzdrowiskach. Wielkim atutem Ciechocinka są pracujący tu specjaliści w zakresie lecznictwa i rehabilitacji. Tutaj ma swoją siedzibę jedyna w Polsce i uznana poza jej granicami **Katedra i Klinika Balneologii i Chorób Przemiany Materii Akademii**

Medycznej w Bydgoszczy.

Ciechocinek to **miasto – ogród**. Tereny zielone to trzy parki uzdrowiskowe – **Park Zdrojowy, Park Tężniowy** i **Park Sosnowy**, słynne dywany kwiatowe, liczne skwery, zieleńce i parki przy sanatoriach, szpalery drzew wzdłuż ciechocińskich ulic. Corocznie dla upiększenia miasta wysadza się ponad **300 tysięcy sadzonek kwiatów**. To bogactwo zieleni również decyduje o wysokich walorach tutejszego klimatu. Widok bajecznie kolorowych rabat kwiatowych, prawdziwych dzieł sztuki florystycznej, dostarcza wrażeń estetycznych, uspokaja i działa leczniczo.

Na gości uzdrowiska oczekuje atrakcyjna oferta kulturalna, w której każdy znajdzie coś interesującego dla siebie. Wieczorami odbywają się dancingi, potańcówki i dyskoteki. Wracając po udanej zabawie, do sanatorium, hotelu czy pensjonatu, można spacerować bezpiecznymi, oświetlonymi ulicami i podziwiać pięknie iluminowane ciechocińskie atrakcje.

Warto wspomnieć, że Ciechocinek jest również **miastem festiwalowym** z szeregiem ciekawych imprez poświęconych różnym formom muzyki. Do najpopularniejszych należą: **Festiwal Operowo-Operetkowy, Gala Polskich Tenorów, Festiwal Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej, Festiwal Folkloru Kujaw i Ziemi Dobrzyńskiej, Ogólnopolski Festiwal Piosenki Strażackiej, Regionalne Przeglądy Orkiestr Dętych, Festiwal „Blues bez Barier”** czy też **Międzynarodowy Festiwal Piosenki i Kultury Romów**.

Korzystne warunki do inwestowania, bardzo dobra dostępność komunikacyjna Ciechocinka i jego centralne położenie w kraju przyciągają do miasta licznych inwestorów. Adaptują oni istniejące budynki na hotele i pensjonaty. Renoma Ciechocinka spowodowała, że wśród miejscowych inwestycji znalazła się **Rezydencja Prezydenta RP**. Zabytkowy dworek – wybudowany w 1932 roku dla ówczesnego Prezydenta Polski Ignacego Mościckiego poddany został gruntownej renowacji i uroczyście otwarty w dniu 2 maja 2003 roku przez Prezydenta RP – Pa-

na Aleksandra Kwaśniewskiego.

Atrakcyjne położenie Ciechocinka w pradolinie Wisły umożliwia dostęp do królowej polskich rzek. Tereny położone przy wijącej się przez Kujawy Wiśle stanowią miejsce docelowe spacerów, wycieczek rowerowych, spotkań towarzyskich.

W 2011 r. Ciechocinek obchodził znakomity jubileusz 175 – lecia powstania uzdrowiska. Ostatnie lata przyniosły miastu szereg inwestycji: nową salę sportowo – widowiskową, boiska sportowe przy obiektach dydaktycznych, odrestaurowanie budynku kina „Zdrój”, wybudowanie nowoczesnego parkingu dla kamperów wraz z polem namiotowym, a także największe w dziejach przedsięwzięcie: rewitalizację terenów zielonych parków Zdrojowego i Tężniowego. Dzięki niej tereny te stały się perłami w koronie ciechocińskich zabytków.

Najnowszą atrakcją kurortu stał się nowo otwarty **Ciechociński Deptak Sław**, dedykowany znanym i cenionym postaciom z dziedziny kultury, sztuki i sportu. Pierwszą osobistością, która odsłoniła swoją gwiazdę jest były piłkarz, obecnie Prezes Polskiego Związku Piłki Nożnej Zbigniew Boniek.

Renoma, tradycja, znakomite warunki pobytu...

W Ciechocinku odzyskuje się zdrowie, „ładuje akumulatory”, poprawia samopoczucie. Tutaj naprawdę należy bywać!

Biuro Promocji Miasta/Informacja Turystyczna

ul. Zdrojowa 2b, 87-720 Ciechocinek
tel. 54 416 10 05, 54 416 01 60
www.ciechocinek.pl
e-mail:promocja@ciechocinek.pl



Fontanna w parku Tężniowym



Fontanna „Jaś i Malgosia“



Partery Hellwiga



Parking dla kamperów

REFERATY

Dr hab. Tomasz Wołowicz

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

Dr Mirosław Cienkowski

Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie

Dopuszczalność powierzenia komunalnej spółce prawa handlowego zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminie

Admissibility of entrusting the municipal company commercial law duties from the scope of maintaining cleanliness and order in the community

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza dopuszczalności powierzenia samorządowej jednostce organizacyjnej wykonywania zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W opracowaniu uwzględniono ostatnią nowelizację ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. z dnia 17 lutego 2012 r.

(Dz.U. z 2012 r. poz. 391), która weszła w życie 1 stycznia 2012 roku. W tym zakresie, szczegółowej analizie został poddany nowo wprowadzony art. 6 d powołanej ustawy, który obliguje burmistrzów do organizowania przetargów na wykonywanie działań objętych zakresem jej regulacji. W analizie tej uwzględniono także stosunek wskazanej ustawy do innych aktów regulujących pozycję ustrojową gminy

w systemie administracji publicznej oraz jej wpływ na dotychczas obowiązujące zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Summary

The aim of the article is to analyze the admissibility of entrusting the local unit of the tasks related to the maintenance of cleanliness and order in the municipality. The study takes into account the latest amendment to the Act of 13 September 1996 on maintaining cleanliness and order in municipalities (Act of 17 February 2012. (Journal of Laws of 2012. Pos. 391), which entered into force on 1 January 2012. In this regard, a detailed analysis has been newly introduced art. 6 d of the Act, which obliges the mayors to organize tenders for the execution of actions within the scope of its regulation. In this analysis takes into account the ratio of the Law to other acts regulating the systemic position of municipalities in the system of public administration and its impact on the previously existing rules of functioning of local government units.

Słowa kluczowe: spółka komunalna, powierzenie zadań, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Keywords: municipal company, entrusting the local tasks, act of cleanliness and order in the municipality cleanliness and order in the municipality

Charakter zadań własnych gminy, zasady ich wykonywania oraz klasyfikacja.

Zadania własne gminy, ich charakter oraz obowiązki jednostki samorządu terytorialnego związane z ich wykonywaniem regulują ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o gospodarce komunalnej. Analizując ich przepisy należy zacząć od ogólnej konkluzji, dotyczącej pozycji gminy w systemie administracji publicznej. Ustawodawca określając jej rolę ustrojową zdecydował się przyjąć rozwiązanie wprowadzające domniemanie kompe-

tencji podstawowej jednostek samorządu terytorialnego we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastreżonych w sposób wyraźny na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 s.g.u.).¹ Jednocześnie, w celu umożliwienia gminom pełnej realizacji przekazanych funkcji wyposażono je w uprawnienia funkcjonalne zawierające się w prawie stanowienia w zakresie ich zadań (art. 6 ust. 2 s.g.u.) Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 6 ust. 2 s.g.u. gmina może rozstrzygać we wszystkich sprawach należących do zakresu jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Milczenie ustawy w tym względzie, a także unormowania niejednoznaczne interpretować należy na korzyść gminy (*pro municipio*) – jako oznaczające, że to jej właśnie przysługuje uprawnienie do stanowienia w danej sprawie [Już, Pławewki, Szewc 2012]. Należy także wskazać, że uprawnienie to zawiera w sobie zarówno możliwość określania kierunków działań jak i podejmowania konkretnych czynności władczych realizujących w praktyce przysługujące gminie prawo [Niewiadomski, Hauser 2011, art. 6].

Te wnioski ogólne konkretyzuje art. 7 ust. 1s.g.u., który określa funkcje samorządu, konstytuując pojęcie i zakres zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 s.g.u.). W ujęciu ustawy są to te zadania, których wspólnym mianownikiem jest ukierunkowanie na zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawodawca przedstawia przy tym najbardziej typowe z nich wskazując, że są to w szczególności gospodarka nieruchomościami, zaopatrzenie w wodę i co najważniejsze z punktu widzenia celu niniejszego artykułu, utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 s.g.u.). Z pośród wszystkich zadań własnych gminy, także tych nie ujętych wprost w ustawie, ustawodawca wyróżnił ponadto te z nich, które mają charakter obowiązkowy, jeżeli przepis szczególny tak stanowi (art. 7 ust. 2 s.g.u.). Konstrukcja ta, nie oznacza jednak, że pozostałe mają charakter uznaniowy, gdyż obowiązek ich

¹ Zauważyć jednak trzeba, że domniemanie to nie może być rozpatrywane w odwołaniu od wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu. Zaden bowiem organ administracji nie może działać bez wyraźnego umocowania w przepisach prawa.

wykonywania w dalszym ciągu spoczywa na gminie. Niemniej jednak z faktu ich wyraźnego wyodrębnienia wynikają konkretne konsekwencje. Po pierwsze więc będzie to obowiązek wykonywania zadań własnych o charakterze obowiązkowym z pierwszeństwem przez pozostałymi (gdyby np. wykonanie wszystkich nie byłoby możliwe), po drugie zaś pozwalają stwierdzić, że intencją ustawodawcy było priorytetowe ich traktowanie, jako zadań o szczególnej roli i wadze społecznej.

Ustawa o samorządzie gminnym wprowadza także pojęcie zadań użyteczności publicznej którymi w rozumieniu ustawy są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 s.g.u.). Istotą tych ostatnich jest konieczność ich ciągłego i nieprzerwanego świadczenia, pomimo braku odpowiedniej koniunktury lub nawet bez względu na ich rentowność. Do kategorii tej należy bowiem świadczenie usług, które w praktyce będą sprowadza się do zapewnienia mieszkańcom pewnego minimalnego standardu życia (Niewiadomski, Hauser 2011, art. 7).

Mając na uwadze tak ułożoną klasyfikację zadań własnych gminy, opierając się na definicjach legalnych poszczególnych ich grup należy przyjąć, że obowiązek zapewnienia porządku i czystości na terenie gminy zaliczyć należy do zadań własnych gminy zaliczanych do kategorii użyteczności publicznej.² W wymiarze praktycznym konkluzja ta oznacza, że – nie wchodząc w uregulowania szczególne – już na gruncie ustawy systemowej można stwierdzić, iż zadania własne gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości należą do grupy szczególnej. Gmina ma nie tylko zapewnić ich regularną realizację, ale przede wszystkim dostępność dla każdego z mieszkańców, przy czym określenia przymiotnikowe którymi posługuje się ustawa dla określenia jej istotnych cech (dostępność, regularność) należy rozu-

mieć możliwie szeroko (Niewiadomski, Hauser 2011, art. 9]. Ponadto, zważywszy wynikające z s.g.u. domniemanie kompetencji, w związku z ustawowym sposobem ujęcia zadań własnych gminy należy stwierdzić, że w zakresie ich wykonywania gmina posiada legitymację, innymi słowy więc ich wykonywanie przez gminę będzie mieściło się w granicach prawa.

Formy realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Określenie zadań gminy, ich zakresu i klasyfikacji zawarte w ustawie ustrojowej jaką jest ustawa o samorządzie gminnym koresponduje z unormowaniami zawartymi w ustawie szczególnej, jaką w stosunku do niej jest ustawa o gospodarce komunalnej. Do tej ostatniej odsyła zaś art. 9 ust. 3 s.g.u. wskazując, że to jej przepisy normują formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Art. 1 ust. 2 g.k.u. stwierdza, że wskazywane w art. 9 ust. 4 s.g.u. (obie ustawy posługują się zbieżną terminologią) zadania własne gminy o charakterze użyteczności publicznej wchodzą w zakres pojęcia gospodarki komunalnej (art. 1 ust. 2 g.k.u.). Kolejne przepisy wskazują, że gospodarkę tą gmina może prowadzić samodzielnie (ustawa wskazuje jako jedną z możliwych form samorządowy zakład budżetowy), tworzy w tym celu spółki prawa handlowego lub też zlecać wykonywanie zadań osobom trzecim (art. 2 i 3 ust. 1 g.k.u.). Generalną zasadą jest jednak to, że decyzja co do wyboru konkretnego sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej i formy należy do rady gminy, jeżeli kwestie te nie są uregulowane odrębnie w ustawach szczególnych (art. 4 ust. 1 pkt 1 g.k.u.).³ W doktrynie podkreśla się przy tym, że kompetencją do wyboru sposobu,

³ Zob. też Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2010 r. II GSK 1091/09 gdzie stwierdza się: „do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać i tworzyć wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjne, w tym zarówno formy przewidziane przepisami ustawy o finansach publicznych, jak i inne” oraz „Wykorzystywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zakładów budżetowych jest uzasadnione zwłaszcza w tych dziedzinach, gdzie przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tejże działalności, choć równocześnie nie mogą być ze względów społecznych maksymalizowane”.

² Op. cit., art. 9.

w sensie prawnym, powinna być ściśle oddzielona od kompetencji do wyboru formy organizacyjno-prawnej [Szydło 2002, s. 50-51]. Wyborem sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej jest bowiem rozstrzygnięcie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, czy dane zadanie ma być wykonywane własnymi środkami, przez określoną jednostkę organizacyjną działającą w ramach osobowości prawnej samej gminy, czy też przez podmiot wyodrębniony w sensie prawnym (wyborem formy zaś będzie określenie charakteru organizacyjnego np. jednostka budżetowa, zakład budżetowy, spółka prawa handlowego). Rozstrzygnięcie powyższe powinno być przy tym traktowane jako pierwszy i właściwie najistotniejszy etap „wyboru sposobu” prowadzenia gospodarki komunalnej. Zaznaczyć jednak trzeba, że nie jest ono jedynym, jakie musi zostać podjęte w tym celu. Wybór przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego określonego sposobu, do czego niewątpliwie jest upoważniony (art. 4 ust. 1 pkt 1 g.k.u.) zakłada bowiem konieczność podjęcia dalszych jeszcze decyzji uwarunkowanych dokonaniem rozstrzygnięciem. W razie decyzji, że dane zadanie powinno być wykonywane przez podmiot odrębny od jednostki samorządu terytorialnego, logicznym i koniecznym dopełnieniem tego rozstrzygnięcia musi być podjęcie decyzji, w jaki konkretnie sposób zadanie to zostanie mu zlecone. Potencjalnie bowiem może się to odbyć na co najmniej kilka różnych sposobów. I tak, po pierwsze, organ stanowiący może zdecydować o utworzeniu od podstaw zupełnie nowego podmiotu komunalnego, któremu dane zadanie zostanie powierzone w drodze bezumownej poprzez dokonanie stosownych zapisów w umowie tworzącej ten podmiot. Po drugie, organ stanowiący może zdecydować, że dane zadanie zostanie powierzone określonej samorządowej osobie prawnej, która spełnia przesłanki określone w ramach wypracowanej w orzecznictwie ETS dok-

tryny Teckal⁴. Po trzecie wreszcie, organ stanowiący może zdecydować, że dane zadanie będzie zlecone odrębnemu podmiotowi, który zostanie wybrany w drodze przeprowadzenia przetargu [Szydło 2008, art. 4]. Zaznacza się przy tym, że podjęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia odnośnie do tego, w jaki konkretnie sposób, tj. przy wykorzystaniu jakiego rodzaju postępowania, zostanie wyłoniony odrębny podmiot, mający wykonywać zadanie własne tej jednostki, jest przejawem wyboru przez nią sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej (w znaczeniu, jakie temu określeniu nadaje art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy). Oznacza to, że „wybór sposobu” wykonywania zadań jest procesem z formalnego punktu widzenia złożonym a na jego przebieg składa się sekwencja określonych zdarzeń. Ponadto, to jakie czynności się na nią złożą, wynikać będzie z autonomicznej decyzji o powierzeniu lub samodzielnym wykonywaniu swych zadań przez gminę podjętą zgodnie z przysługującym jej uprawnieniem.

Zakres regulacji gospodarki odpadami.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest bez wątpienia regulacją szczególną w stosunku do ustawy o gospodarce komunalnej. Reguluje ona bowiem zadania gminy w zakresie tych samych aspektów jej funkcjonowania. Po pierwsze wskazać zatem trzeba, że ustawa ta określa ogólne wymagania jakie powinien spełniać podmiot odbierający odpady. Są to:

1. posiadanie wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienie jego odpowiedniego stanu technicznego;
2. utrzymanie odpowiedniego stanu sanitarnego pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
3. spełnienie wymagań technicznych do-

⁴ Chodzi mianowicie o powierzenie danego zadania na rzecz takiej samorządowej osoby prawnej, nad którą jednostka samorządu terytorialnego sprawuje kontrolę podobną do kontroli wykonywanej wobec własnych jednostek organizacyjnych (wydziałów, departamentów). Tego rodzaju samorządowym osobom prawnym macierzyste jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać zadania własne w drodze umownej, bez konieczności równoczesnego stosowania procedury związanej z udzieleniem im zamówienia publicznego.

tyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

4. zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo-transportowej.

Ustawodawca określając te wymagania posługuje się pojęciem podmiotu, nie ograniczając w żaden sposób ich potencjalnego kręgu. Należy więc przyjąć, że po spełnieniu wskazanych wyżej wymogów, gminny zakład budżetowy (jednostka budżetowa), będzie mógł tą działalność prowadzić.

Art. 6 d ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nakazuje burmistrzom zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Mając jednak na względzie wcześniej poczynione uwagi trzeba stwierdzić, że organizowanie przetargu jest jedynie jednym z elementów służących do realizacji uprawnień gminy do wyboru sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej. Ponadto etap ten uaktualnia się dopiero w momencie podjęcia decyzji o przekazaniu wykonywania tych zadań podmiotom o odrębnej osobowości prawnej od gminy. Wziąwszy pod uwagę powyższe, pojawiają się wątpliwości, czy wprowadzony ustawą obligatoryjny wymóg przeprowadzenia przetargu jest wystarczający do modyfikacji uprawnień gminy do samodzielnego decydowania o sposobach działania. Skoro przetarg jest jednym z etapów składających się na proces realizacji zadań gminy (w istocie wtórnym w stosunku do samego rozstrzygnięcia o powierzeniu wykonywania usług) to tak skonstruowany zapis modyfikuje wyłącznie ten etap nie pozbawiając gminy możliwości podjęcia decyzji o samodzielnym wykonywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej i tym samym rezygnacji z zawierania umowy o świadczenie usług i co za tym idzie, organizowania przetargu w celu wyłonienia jednej z ofert. Ponadto w przypadku rozstrzygnięcia odmiennego (powierzenia zbierania odpadów gminnej jednostce organizacyjnej) nie powstanie potrzeba zawierania umowy w ogóle, stąd

też etap ten nie wystąpi [Wołowicz, Reško 2012, s. 11-12].

Warto również, zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzenie zapisu mówiącego o tym, że burmistrz jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych w istocie nawiązuje do zapisów art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Nakazuje on jednostkom sektora finansów publicznych zawierać umowy, których przedmiotem są usługi, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Ustawa o zamówieniach publicznych precyzuje zaś sytuację, kiedy wymagane jest stosowanie procedury przetargowej. Można więc przyjąć, że art. 6 d u.p.c.g.u stanowi *lex specialis* w stosunku do tych przepisów (jako zawierający treści z nimi powiązane) modyfikując możliwości udzielania zamówień bez stosowania trybu przetargowego. Jednocześnie wydaje się, iż przepis art. 6 d u.p.c.g.u nie zmienia treści art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

Za takim rozumieniem art. 6 d (tj. stosunkiem do ustawy o gospodarce komunalnej) przemawia także fakt, że ustawodawca nie tylko nie zawarł w ustawie przepisu wyłączającego swobodę gminy w zakresie wyboru formy prowadzenia gospodarki komunalnej wynikającą z art. 4 ust. 1 pkt 1 g.k.u., lecz także pozostawił art. 3 ust. 2 pkt. 1 w brzmieniu nadanym mu jeszcze w 1997 roku. Z jego treści wynika, że gminy tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na swym terenie lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Potwierdza on więc po raz kolejny autonomię gminy w zakresie samostanowienia o sposobie wykonywania swych zadań. Ponadto art. 6 ust. 1 pkt 1 obciążuje właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się nieruchomości, a nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami na rzecz gminy do, udokumentowania w formie umowy faktu korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną

lub przedsiębiorcę posiadającego odpowiednie zezwolenie. W art. 9 k i 9 y za naruszenia reżimu ustawy, związane np. z mieszaniem selektywnie zebranych odpadów, przewidziane zaś zostały sankcje dla jednostek organizacyjnych samorządu odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Warto również wspomnieć, że art. 15 ustawy nowelizacyjnej z dnia 1 lipca 2011 roku stanowi, że gminne jednostki organizacyjne, które w dniu wejścia w życie ustawy wykonują działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, są obowiązane dostosować się do wymagań o których mowa w art. 9 d ust. 1 u.c.p.g.u. w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jeżeli to uczynią nie będzie przeszkodą dla ich dalszego funkcjonowania [Radecki 2001, art. 6 i d]. Na marginesie należy także nawiązać do ustawy o finansach publicznych na podstawie której jednoznacznie dopuszczalne jest wykonywanie przez gminę zadań własnych w zakresie utrzymania czystości i porządku przez samorządowe zakłady budżetowe (art. 14 ust. 2 f.p.u.).

Ponadto, wśród krytycznych opinii dotyczących art.6 d u.p.c.g.u. pojawiają się także głosy o tym, że odmienna wykładnia tego przepisu byłaby sprzeczna z Konstytucją i ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi. Powyżej przedstawione stanowisko, choć nie jest odosobnione wśród komentatorów budzi jednak wątpliwości. Ministerstwo Środowiska zdecydowanie bowiem broni tezy, że nie ma innej drogi wykonywania gospodarki odpadami jak tylko przez podmiot wyłoniony w drodze przetargu. Nie można przy tym – zdaniem Ministerstwa – odwoływać się do art. 3a ust. 1 pkt 2 i 3, ponieważ art. 6d reguluje te kwestie samodzielnie [Żak 2012, s. 28-31]. Jeśli zatem jednostka organizacyjna gminy miałaby je wykonywać musiałaby uprzednio zostać przekształcona w spółkę prawa handlowego i wziąć udział w przetargu.

Analizując art. 6 d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w aspekcie możliwości samodzielnego wykonywania przez gminę gospodarki

odpadami należy zwrócić także uwagę na jej przepisy sankcyjne. Od 1 lipca 2013 roku wchodzi bowiem w życie art. 9z ust. 4 powołanej ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem gmina, która nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 6d ust. 1 (nie organizuje przetargu) – podlega karze pieniężnej w wysokości od 10 000 zł do 50 000 zł. Gminy, które do tego czasu nie ogłosiły przetargu dopuszczają się więc deliktu administracyjnego. Zważywszy jednak uwagi poczynione wyżej, pojawiają się wątpliwości czy w sygnalizowanej sytuacji, w której gmina organizuje odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez własny zakład budżetowy przedmiotowy przepis w ogóle będzie miał zastosowanie. Konsekwentnie należy przyjąć, że jeżeli gmina zapewnia funkcjonowanie systemu własnymi siłami, to nie powstanie obowiązek zorganizowania przetargu i tym samym nie może być mowy o naruszeniu ustawy(art. 9z ust. 4.) [Radecki 2012, art.9; Górski 2012, s. 20]. Odmienna interpretacja jej przepisów m.in. przez Ministerstwo Środowiska, może w praktyce powodować nakładanie na gminy kar w przypadku wykonywania przez nie tych zadań samodzielnie. W takim przypadku pozostaje procedura odwoławcza od wydanej decyzji, ze skargą do właściwego sądu administracyjnego włącznie. W ocenie opiniującego, więcej argumentów przemawia za przyjęciem dopuszczalności organizowania przez gminy odbioru odpadów własnymi siłami, dlatego też ewentualna skarga do sądu administracyjnego miałaby duże szanse powodzenia.

Przejęcie zadań spółki komunalnej przez gminną jednostkę organizacyjną.

W sferze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć bądź to spółki prawa handlowego bądź też wykonywać swe zadania samodzielnie tworząc wewnętrzne jednostki organizacyjne finansowane w formach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych. Dla potrzeb niniejszego opracowania znaczenie istotne mają sa-

morządowa jednostka budżetowa oraz zakład budżetowy. Jednostką budżetową jest jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W formie tej działają m.in. organy administracji samorządowej czy pomocy społecznej. Konstrukcja prawna samorządowego zakładu budżetowego, dopuszczalna w dziedzinach określonych w art. 14 f.p.u. (wyraźnie wskazującego na zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku), znajduje zaś zastosowanie wszędzie tam, gdzie możliwym jest wprowadzenie odpłatności za świadczone usługi, a przychody ze sprzedaży tych usług pokrywają koszty działalności.⁵ Uwagi powyższe mają charakter nie tylko teoretyczny. Wskazać bowiem trzeba, że z racji specyfiki zadań związanych z utrzymaniem porządku i czystości w gminie oraz możliwością ich częściowego samofinansowania, forma zakładu budżetowego będzie właściwsza do ich wykonywania zarówno ze względów ekonomicznych jak i funkcjonalnych.⁶ Na wskazanie tej właśnie formy rzutuje także art. 3 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g.u. w zw. z art. 14 ust. 3 f.p.u. z których wynika, że gmina ma obowiązek zapewnić odbiór odpadów przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych, a ustawa o finansach publicznych jednoznacznie wskazuje, że dopuszczalne jest posłużenie się do tego celu właśnie formą zakładu budżetowego. Ponadto, z racji tego, że wspomniany art. 3 u.c.p.g.u. niewątpliwie jest przepisem szczególnie w stosunku do art. 9 ust. 1 s.g.u. oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 g.k.u. (reguluje bowiem kwestie wykonywania zadań własnych gminy) można wywieść na jego podstawie, wniosek taki, że w tym konkretnym przypadku swoboda gminy w zakresie wyboru formy wykonywania zadań została zawężona. Wykładnia lite-

⁵ Pokrywanie ponoszonych kosztów przychodami z działalności stanowi odstępstwo od podstawowej zasady finansów publicznych – reguły nieufunduszowania (art. 42 ust. 2 w zw. z ust. 4), w świetle której środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów nie można wiązać z przeznaczeniem na sfinansowanie imiennie określonych wydatków. Ograniczenie to nie obejmuje jednak samorządowych zakładów budżetowych.

⁶ Zob. też Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2010 r. II GSK 1091/09.

ralna prowadzi bowiem do wniosku, że w celu prowadzenia gospodarki odpadami musi zostać wyodrębniona odpowiednia jednostka organizacyjna. Zważywszy wymagania jakie ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach stawia podmiotom wykonującym te zadania (art. 9 d u.c.p.g.u.) utworzona w tym celu jednostka organizacyjna musi zostać wyposażona w odpowiednie zaplecze organizacyjne (m.in. pojazdy, baza transportowa). W tym celu niezbędny może się okazać transfer części środków trwałych (składników majątkowych) MPGK do nowoutworzonej jednostki. Poniżej zostanie przedstawiona analiza dwóch możliwych wariantów jego przeprowadzenia z uwzględnieniem czynności, jakie należy podjąć oraz ich skutków podatkowych.

Sprzedaż części majątku przez spółkę.

Pierwszą możliwością jest sprzedaż przez spółkę komunalną części majątku niezbędnego do wykonywania zadań z zakresu gospodarki odpadami. Drugą stroną takiej umowy będzie zawsze gmina⁷, która następnie przekaże go w trwałe zarząd jednostce budżetowej (zakładowi budżetowemu).⁸ Jako alternatywę do sprzedaży należałoby przedstawić dzierżawę, przez którą należy rozumieć prawo używania i pobierania pożytków w zamian za czynsz dzierżawny (art. 693 i nast. k.c.). Przechodząc do kwestii związanych z procedurą zawarcia umowy przede wszystkim należy zwrócić uwagę na prawo zamówień publicznych. W myśl art. 2 pkt 13 powołanej ustawy zamówieniami publicznymi są umowy odpłatne zawierane pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub ro-

⁷ Dotyczy to również sytuacji, w której w momencie zawarcia umowy jednostka będzie już istnieć, a do zawarcia umowy stanie jej kierownik. Kierownik danego samorządowego zakładu budżetowego, jeśli otrzymał od macierzystej jednostki samorządowej stosowne umocowanie (pełnomocnictwo), reprezentuje bowiem w obrocie właśnie tę jednostkę samorządu i działa w jej imieniu (oraz na jej rachunek). Kierownik samorządowego zakładu budżetowego nie reprezentuje zatem w obrocie (w sensie cywilnoprawnym) kierowanego przez siebie samorządowego zakładu budżetowego, który nie jest odrębnym podmiotem prawa.

⁸ por. Smoleń P., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz SIP Legalis*, art. 15, gdzie: „Użytkowanie w rozumieniu cywilnoprawnym (art. 252 i n. w zw. z art. 244 KC), jako ograniczone prawo rzeczowe, nie może być ustanowione na rzecz samorządowego zakładu budżetowego, który jest jednostką organizacyjną osoby prawnej i nie występuje samodzielnie w obrocie cywilnoprawnym. Samorządowe zakłady budżetowe mogą otrzymać natomiast mienie w trwałe zarząd, co stanowi jedyną prawidłową formę przekazania mienia komunalnego we władanie samorządowego zakładu budżetowego”.

boty budowlane. Zawarta we wskazany przepis definicja zamówień publicznych jest wynikiem dostosowania ustawy do regulacji dyrektyw Unii Europejskiej. Przyjęta definicja zatem, zgodnie z regulacjami prawa europejskiego, kładzie nacisk na element odpłatności umowy jako formalnoprawnej podstawy udzielenia zamówienia publicznego. Z mocy wyrażonego wyłączenia zawartego w art. 4 pkt 3i) ustawie prawo zamówień publicznych nie podlega nabyciu własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu. Jeżeli w związku z tym, Gmina zamierza nabyć od spółki prawo własności nieruchomości lub zawrzeć z nią umowę dzierżawy nieruchomości, nie będzie obowiązana do stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych.

Inaczej rzecz będzie się miała w odniesieniu do pozyskania przez Gminę od spółkę rzeczy ruchomych, np. pojazdów, pługów. Wydaje się, iż pozyskanie tych rzeczy powinno być poprzedzone stosowaniem ustawy – prawo zamówień publicznych. Jeżeli sposobem pozyskania tych środków ma być sprzedaż, to stosowanie przepisów tej ustawy nie jest warunkowane tym, czy podmiot od którego gmina dokonuje zakupu, jest w istocie jej podmiotem wewnętrznym (gmina jest jedynym wspólnikiem spółki). Spółka komunalna posiada odrębną od gminy osobowość prawną. Sama ustawa – prawo zamówień publicznych nie zawiera przepisu, który pozwalałby gminie z formalnoprawnego punktu widzenia na zakup rzeczy ruchomych od swojej spółki komunalnej bez konieczności stosowania jednego z trybów udzielenia zamówienia publicznego. Należałoby w tym miejscu zaznaczyć, iż z punktu widzenia celu ustawy, którym jest regulacja wydatkowania środków publicznych „na zewnątrz”, wniosek o konieczności stosowania tej ustawy w odniesieniu do omawianego przypadku jest kontrowersyjny. Pojawia się zatem kwestia tego jaki tryb przewidziany ustawą należy zastosować. Odpowiadając na tak postawione pytanie należy wskazać, że w omawianym

przypadku możliwe będzie skorzystanie z zamówienia udzielanego z wolnej ręki [Dzierżanowski, Jerzykowski, Stachowiak 2012, art.67]⁹. Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 1 pkt 8 p.z.p.u. zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli możliwe jest udzielenie zamówienia na dostawę na szczególnie korzystnych warunkach w związku z likwidacją działalności innego podmiotu (przepis ten znajdzie zastosowanie jedynie do dostaw przy czym nie ma wątpliwości co do tego, że sprzedaż części majątku spółki gminie będzie dostawą w rozumieniu prawa zamówień publicznych – art. 2 pkt 2 p.z.p.u.). Pojawia się jednak problem z interpretacją przesłanki w postaci likwidacji działalności innego podmiotu. Pojęcie takie nie występuje ani w kodeksie spółek handlowych ani też w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Wydaje się, że skoro mowa w niej o „działalności” będzie ona spełniona nie tylko w przypadku likwidacji podmiotu w rozumieniu kodeksu spółek handlowych, ale też w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Analizując bliżej art. 67 ust. 1 pkt 8 p.z.p.u. można jednak dojść do wniosku, że może ona zostać spełniona nie tylko gdy kontrahent znajduje się w stanie likwidacji lub definitywnie zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej. Wystarczającym będzie decyzyjnie o zakończeniu prowadzenia jej w pewnym zakresie, w szczególności jeśli będzie połączona ze sprzedażą przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części. Sformułowanie „likwidacji działalności” odnieść należy nie tyle do utraty bytu podmiotu, co do zaprzestania aktywności gospodarczej w całości lub w części. Jeżeli w związku z tym, spółka komunalna zostanie pozbawiona wykonywania części działalności gospodarczej m.in. w zakresie dotyczącym utrzymania czystości na drogach publicznych w da-

⁹ Skorzystanie z trybu zamówienia z wolnej ręki związane jest ze szczególną sytuacją prawną kontrahenta, od którego następuje nabycie. Po pierwsze, możliwe jest skorzystanie z omawianego trybu, gdy podmiot ten likwiduje prowadzoną przez siebie działalność. Chodzi w tym przypadku o procedurę dobrowolnej likwidacji, ujawnianą w Krajowym Rejestrze Sądowym – rejestrze przedsiębiorców, przy czym brak prawnej możliwości ujawnienia w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej procesu likwidacji działalności gospodarczej, tzw. przedsiębiorców jednoosobowych, nie powinien stanowić przeszkody w zastosowaniu art. 67 ust. 1 pkt 8 także do zakupów od nich.

nej gminie i zostanie spełniona kolejna przesłanka – realizacji dostawy na szczególnie korzystnych warunkach, to wówczas zasłaby podstawa do zastosowania trybu udzielenia zamówienia publicznego z wolnej ręki.

Należy także rozważyć czy przy zawarciu umowy sprzedaży jej przedmiotem będzie przedsiębiorstwo. O tym, czy nastąpiło zbycie przedsiębiorstwa (zorganizowanego zespołu składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej – art. 55 k.c.) czy też rzeczy ze sobą nie powiązanych w taki sposób, decydują zawsze okoliczności faktyczne związane z konkretną transakcją sprzedaży. Od tego więc jak ostatecznie będzie wyglądać stosowna umowa uzależnione będą dalsze konsekwencje. W obu przypadkach zachodzą bowiem pewne odmienności. W przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa wymogiem formalnym ważności czynności jest zachowanie przynajmniej formy z podpisami notarialnie poświadczonymi (w przypadku gdy w jego skład nie wchodzi nieruchomości). Ponadto na podstawie art. 6 pkt 1 ustawy o podatku od towarów i usług (VAT) opodatkowaniu nie podlega zbycie przedsiębiorstwa oraz zorganizowanej jego części. Zgodnie zaś z powszechnie przyjętym poglądem przedsiębiorstwo na potrzeby ustawy o VAT należy rozumieć zgodnie z definicją przyjętą przez kodeks cywilny. W takim wypadku powstanie jednak obowiązek zapłaty podatku od czynności cywilnoprawnych. Bez znaczenia natomiast pozostaje powyższa kwestia w odniesieniu do podatku dochodowego od osób prawnych. Poprzez sprzedaż części majątku po stronie MPGK powstanie dochód podlegający opodatkowaniu.

Umorzenie udziałów gminy.

Rozwiązaniem alternatywnym jest nabycie przez spółkę i umorzenie części udziałów gminy (jeśli np. możliwość umorzenia udziałów została przewidziana w umowie spółki) i przekazanie gminie części majątku spółki, jako wynagrodzenia. Nabycie przez

spółkę z o.o. udziałów własnych w celu ich umorzenia stanowi jeden z wyjątków od ogólnego zakazu nabywania przez spółkę z o.o. własnych udziałów. Zgodnie art. 199 § 1 k.s.h. udziałów spółce z o.o. może zostać umorzony za zgodą współnika w drodze nabycia udziału przez spółkę (umorzenie dobrowolne). W takim przypadku kwestia wysokości wynagrodzenia za umarzone udziały pozostawiona została do uznania współników. Przepisy k.s.h. nie przesądzają ponadto i tego, w jakiej formie powinno być wypłacone współnikowi to wynagrodzenie. Po ustaleniu jego wysokości i określeniu jej w kwocie pieniężnej może zatem zostać ono fizycznie „wypłacone” poprzez przeniesienie własności określonych składników majątku spółki – odpowiadającego wartością wysokości wynagrodzenia.¹⁰ Od decyzji współników uzależnione jest także i to czy umorzenie następuje z czystego zysku czy też przez obniżenie kapitału zakładowego. Decyzja ta jest o tyle ważna, że zależeć od niej będzie sposób dalszego postępowania. Umorzenie połączone z obniżeniem kapitału zakładowego stanowi bowiem zmianę umowy spółki, natomiast umorzenie z czystego zysku nie wiąże się z taką koniecznością i w związku z tym uchwała nie wymaga formy aktu notarialnego. W sytuacji umorzenia z czystego zysku powstanie wtedy stan, w którym wysokość nominalna kapitału zakładowego będzie wyższa niż suma wartości nominalnej udziałów. Wspólnicy jednak nie mają przy tym obowiązku, lecz jedynie możliwość podjęcia uchwały dostosowującej wysokość kapitału do wartości udziałów.¹¹ Umorzenie połączone z obniżeniem kapitału zakładowego wymaga ponadto zachowania wszystkich zasad przewidzianych dla obniżenia kapitału zakładowego, włącznie z postępowaniem konwokacyjnym.¹² Każdorazowo natomiast umorze-

¹⁰ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziwa w Łodzi z dnia 3 grudnia 2010 r. I SA/Ld 935/10, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziwa w Poznaniu z dnia 25 maja 2010 r. I SA/Po 251/10.

¹¹ Por. Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 9 kwietnia 1997 r. III CZP 15/97, SIP Legalis.

¹² O uchwalonym obniżeniu kapitału zakładowego zarząd niezwłocznie ogłasza, wzywając wierzycieli spółki do wniesienia sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 264 § 1 k.s.h.). Ogłoszenie zamieszcza się w MSiG oraz w piśmie przeznaczonym do ogłoszeń spółki, jeżeli umowa takie wskazuje (art. 5 § 3 KSH). W treści ogłoszenia należy podać kwotę, o jaką kapitał ma być obniżony,

nie udziału wymaga uchwały zgromadzenia wspólników oraz pociąga za sobą konieczność dokonania odpowiednich zmian w księdze udziałów i zgłoszenia do rejestru. Na marginesie należy nadmienić, że istnieje także możliwość połączenia obu wskazanych sposobów umorzenia udziałów, tj. umorzenie udziałów częściowo przez obniżenie kapitału zakładowego, częściowo z czystego zysku. Oczywiście jest także, że umorzenie z czystego zysku możliwe jest wyłącznie w sytuacji gdy taki zysk wystąpił w latach ubiegłych. Jak zatem widać, sposób rozstrzygnięcia źródeł finansowania umorzenia udziału będzie przekładał się w prosty sposób na dalsze czynności. Dla umorzenia udziałów z jednoczesnym obniżeniem kapitału zakładowego harmonogram działań przedstawia się następująco:

1. uchwała w sprawie umorzenia udziałów za wynagrodzeniem,
2. nabycie udziału w celu umorzenia,
3. uchwała dotycząca obniżenia kapitału zakładowego i zmiany umowy spółki,
4. postępowanie konwokacyjne,
5. rejestracja obniżenia kapitału zakładowego w KRS,
6. przeniesienie na wspólnika własności wyłączanego ze spółki mienia.

Przy umorzeniu udziałów z czystego zysku (względnie przy wykorzystaniu utworzonego w tym celu kapitału rezerwowego) nie będzie natomiast konieczności podejmowania czynności określonych w pkt. 3, 4, 5, co w praktyce gwarantuje szybszą realizację procedury. Odpada bowiem obowiązek ogłoszenia w MSiG, trzy miesięcznego oczekiwania na ewentualny sprzeciw oraz rejestracji obniżenia w KRS, które w praktyce może zająć kolejne tygodnie. Niewątpliwą zaletą obrania omawianego sposobu, niezależnie od źródła pochodzenia środków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzenia za umarzone udziały jest jego neutralność podatkowa w zakresie CIT. W wyniku umorzenia spółka nie otrzyma bowiem żadnego przysporzenia majątkowego od wspólnika, które powiększyłoby jej majątek przy czym nie

wysokość kapitału po obniżeniu, sposób obniżenia oraz wezwanie wierzycieli do wnoszenia sprzeciwów, jeżeli nie zgadzają się na obniżenie,

ma znaczenia czy wypłata wynagrodzenia nastąpi w formie pieniężnej czy rzeczowej.¹³ Wykładnia językowa przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wskazuje wprost, iż umorzenie udziałów w spółce w zamian za przekazane wynagrodzenie nie stanowi dla niej przychodu. Z art. 12 ust. 4 pkt 3 p.d.o.p.u. wynika, że do przychodu spółki nie zalicza się umorzenia udziału w spółce, a ustawodawca nie odróżnia w tym przepisie umorzenia odpłatnego czy nieodpłatnego, formy pieniężnej czy niepieniężnej. Powyższy zapis stanowi *lex specialis* w stosunku do niezamkniętego katalogu przychodów podlegających opodatkowaniu, określonych w art. 12 ust. 1-3 p.d.o.p.u. Nie ma też wątpliwości, że w przypadku gdy wynagrodzenie za umorzone udziały zostanie zbilansowane z kosztem ich objęcia, po stronie gminy nie powstanie dochód z tytułu udziału w zyskach osób prawnych (co do zasady jest nim dochód faktycznie uzyskany z udziału w tym także dochód z umorzenia udziału (art. 10 ust. 1 pkt 1 p.d.o.p.u.).¹⁴ Przepisy art. 7 ust. 1 – 3 p.d.o.p.u. stanowią bowiem, iż przedmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych jest dochód, rozumiany jako nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w danym roku podatkowym.

W orzecznictwie podatkowym¹⁵ można spotkać odmienne stanowisko na rzecz zwolnienia tego dochodu do opodatkowania podatkiem od osób prawnych po stronie gminy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zwalniana się od podatku jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dochodów określonych w przepisach ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli potencjalny dochód mogący powstać po stronie gminy w wy-

¹³ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 lutego 2012r., I SA/Kr 2178/11, SIP Legalis, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r. I SA/Po 948/10, SIP Legalis, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach 4 sierpnia 2011 r. I SA/Gl 78/11, SIP Legalis.

¹⁴ Zob. też postanowienie w sprawie interpretacji prawa podatkowego z dnia 19 października 2006 roku sygnatura PD-I/423/1/0/06, Urząd Skarbowy w Dzierżonowie.

¹⁵ Indywidualna interpretacja Izby Skarbowej w Poznaniu sygnatura: ILPB3/423 – 823/09-5/JG.

niku wydania majątku na jego rzecz przez spółkę, jako wynagrodzenie za udziały nabyte przez spółkę w celu ich umorzenia, będzie mieścić się w tym zakresie, to powinien być zakwalifikowany do dochodów z majątku gminy (podstawą jego uzyskania byłby majątek gminy, czyli udziały w spółce), które są zwolnione z podatku dochodowego. W zakresie podatku VAT spotkać można jednak rozbieżne stanowiska. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 maja 2010 r. orzekł, że umorzenie udziałów w spółce z o.o. nie jest odpłatną dostawą ani odpłatnym świadczeniem usług na terytorium kraju, w związku z czym nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT.¹⁶ Wyrok ten na skutek skargi kasacyjnej został jednak uchylony a NSA orzekł, że umorzenie udziałów w sp. z o.o. w zamian za przekazane grunty, budynki (...) infrastrukturę torowo-sieciową, (...), wyposażenie podstacji w urządzenia techniczne (ruchomości), w świetle art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, podlega opodatkowaniu tym podatkiem.¹⁷ W świetle przytoczonego orzecznictwa należy zatem przyjąć, że rozpatrywanym przypadkiem koniecznym będzie odprowadzenie należnego podatku VAT [Wołowicz, Reško 2013, s. 43-52].

Reasumując, biorąc pod uwagę czas potrzebny do przeprowadzenia zamierzonych czynności oraz ich skutki podatkowe, jako optymalną formę przekazania części majątku spółki na rzecz gminy należy wskazać wariant umorzenia części udziałów z czystego zysku lub poprzez obniżenie kapitału zakładowego (względnie z kapitałów rezerwowych utworzonych w tym celu). O ile nie różni się on zasadniczo od sprzedaży części przedsiębiorstwa pod względem czasu jego realizacji, o tyle różnice dotyczące CIT powinny wskazywać wybór wariantu umorzenia.

Przejęcie zakładu pracy na jednostkę organizacyjną.

Zasadą jest, że w wypadku przejścia zakładu pracy na inną osobę, z mocy samego prawa staje się ona pracodawcą dla osób w nim zatrudnionych (art. 23¹ § 1 k.p.). Powodować to będzie konieczność podjęcia dalszych czynności, pozostających związku z procesem przekazania części majątku spółki komunalnej nowoutworzonej jednostce budżetowej. Na wstępie należy wskazać, że przejęcie przez gminę zadań z zakresu utrzymania czystości stanowi przejęcie zakładu pracy na nowego pracodawcę.¹⁸ Artykuł 2 k.p. ma zastosowanie wyłącznie do pracowników zatrudnionych na stałe w części zakładu pracy, która podlega przejęciu. W razie rozłożenia w czasie procesu przejmowania przedsiębiorstwa tj. sukcesywnego przejmowania składników majątku i zadań, przejęcie pracowników również będzie przebiegało etapami (może to niepotrzebnie komplikować ten proces). Pracownicy, którzy nie zamierzają kontynuować zatrudnienia u nowego pracodawcy, posiadają prawo do rozwiązania stosunku pracy nawiązanego automatycznie bez wypowiedzenia, za siedmiodniowym uprzedzeniem przy czym pracownik może rozwiązać umowę o pracę w tym trybie, choćby wcześniej wyraził zgodę na przejście do nowego pracodawcy.¹⁹ Z uprawnienia powyższego pracownicy mogą skorzystać w terminie dwóch miesięcy od powiadomienia ich o zmianie pracodawcy. Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikami, którzy nie wyrazili gotowości kontynuowania zatrudnienia u nowego pracodawcy, wywołuje skutki, jakie przepisy prawa pracy wiążą z rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę z zachowaniem okresu wypowiedzenia (art. 23¹ § 4 k.p.). Takie same skutki wywoła nieprzyjęcie (bądź nie złożenie oświadczenia o przyjęciu) przez pracowników świadczących pracę na innej podstawie niż umowa o pracę zaproponowanych im nowych warunków pracy i płacy. Nowy

16 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 maja 2010 r. I SA/Po 272/10, SIP Legalis.

17 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2011 r. I FSK 1212/10, SIP Legalis.

18 Por. wyr. Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 10 października 2003 r., I PK 456/02, SIP Legalis.

19 Por. wyr. Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 17 grudnia 2001 r., I PKN 746/00, SIP Legalis.

pracodawca będzie obowiązany to zrobić z dniem przejścia zakładu pracy zaś pracownicy ci mogą złożyć stosowne oświadczenie w wyznaczonym im terminie, nie krótszym jednak niż siedem dni.

Związki zawodowe.

Dotychczasowy pracodawca będzie obowiązany do poinformowania na piśmie działających u niego zakładowych organizacji związkowych o zamierzonym przekazaniu zakładu pracy. Informacja powinna określać przewidywany termin jego przejścia, przyczyny, prawne, ekonomiczne i społeczne skutki dla pracowników, a także zamierzone działania dotyczące warunków zatrudnienia przejmowanych pracowników, w szczególności warunków pracy, płacy i przekwalifikowania. Informacje te powinny być przekazane co najmniej na trzydzieści dni przed przewidywanym terminem przejścia zakładu pracy. Pracodawca powinien podjąć także negocjacje z organizacjami związkowymi dotyczące zawarcia porozumienia w tym przedmiocie. Jeżeli jednak nie dojdzie do wypracowania konsensusu, pracodawca ma prawo samodzielnie podjąć działania w sprawach dotyczących warunków zatrudnienia pracowników uwzględniając ustalenia dokonane z zakładowymi organizacjami związkowymi poczynione w toku negocjacji nad zawarciem porozumienia. (art. 26¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych).²⁰ Powyższe koresponduje z faktem, że przejście zakładu pracy na nowy podmiot nie jest uzależnione od zgody pracowników, którym przysługuje prawo rozwiązania stosunku pracy na szczególnych zasadach.

Skutki w ujęciu ustawy o pracownikach samorządowych.

Pojęcie części zakładu pracy w przypadku pracodawcy realizującego cele publiczne ulega pewnej modyfikacji. Przejęcie

części zakładu pracy takiego pracodawcy to przede wszystkim przejęcie jego zadań (kompetencji), a nie tylko składników majątkowych.²¹ Przejęcie zatem zadań spółki przez gminną jednostkę organizacyjną w powiązaniu z przejściem części jej mienia spełnia powyższe przesłanki. Konsekwencją tego, zważywszy wyżej poczynione uwagi, będzie przejście przez jednostkę pracowników zatrudnionych w zakładzie pracy, którzy zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych uzyskają status pracowników samorządowych. Zdecydowana większość pracowników, nie będzie jednak zajmowała stanowisk urzędniczych w rozumieniu przytoczonej ustawy.²² W przypadku osób zatrudnionych dotychczas na stanowiskach wyższego szczebla (w szczególności kierowniczych) powstanie jednak potrzeba zmiany ich warunków pracy i płacy przy przejściu do nowego pracodawcy. Wydaje się, iż nie będzie konieczności przeprowadzenia konkursu na stanowiska urzędnicze w jednostce organizacyjnej. Z chwilą przejścia zakładu pracy (lub jego części) jednostka organizacyjna stanie się pracodawcą – dotychczasowych pracowników komunalnej spółki związanych z funkcjonowaniem komórki odpowiedzialnej za utrzymanie czystości w gminie. Przepis art. 12 ustawy o pracownikach samorządowych zezwala na wewnętrzne awansowanie pracownika samorządowego na stanowisko urzędnicze, bez konieczności prowadzenia wobec niego procedury naboru, jeżeli tylko pracownik spełnia określone rygory selekcyjne.

Podsumowanie.

Wnioski jakie można wyciągnąć na podstawie powyższych rozważań w swej zasadniczej części sprowadzają się do uznania, że przyjęty przez polskiego ustawodawcę sposób regulacji prawnej zasad funkcjonowania gminy przyznaje jej szerokie kompetencje w zakresie samostanowienia o sposobach realizacji powierzono-

²⁰ Por. Świątkowski A.M., Kodeks pracy. Komentarz, SIP Legalis, por. także Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 15 września 2006 r. I PK 75/06, SIP Legalis, gdzie: „Niezachowanie przez dotychczasowego pracodawcę trybu konsultacji przejścia części zakładu pracy ze związkami zawodowymi (art. 26 [1] ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.) nie powoduje nieskuteczności tego przejścia na nowego pracodawcę i przejścia przez niego pracowników.

²¹ Por. Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 10 października 2003 r. I PK 456/02, SIP Legalis.

²² Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, (Dz. U. z dnia 27 marca 2009 r.).

nych jej zadań. Kompetencje te nie budzą wątpliwości i są mocno osadzone w systemowych regulacjach dotyczących administracji publicznej. Trudno więc skutecznie bronić tezy o wyłączeniu tych uprawnień poprzez art. 6 d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w szczególności, zważywszy na jego, co najmniej niefortunne brzmienie (niejednoznaczny charakter). Ustawodawca nie wprowadził wyraźnego zakazu prowadzenia działalności związanej z gospodarką odpadami przez samą gminę (jej jednostkę organizacyjną). Skoro zaś tego nie uczynił, zgodnie z domniemaniem racjonalności ustawodawcy, można przyjąć, że wskazany przepis nie modyfikuje przysługujących gminom uprawnień. Zasadniczą konkluzją, jest więc przyjęcie dopuszczalności powierzenia usług w postaci odbioru odpadów gminnej jednostce organizacyjnej, z pominięciem procedury przetargowej. Opiniujący pragnie jednak zaznaczyć, iż wyżej wymieniony pogląd może być uznany za kontrowersyjny.

Przyjmując powyższe, można wskazać, że gmina może prowadzić wymienioną działalność za pośrednictwem swojej jednostki organizacyjnej, wyposażonej w składniki majątkowe przejęte od spółki komunalnej. W tym celu optymalnym rozwiązaniem będzie przeprowadzenie procedury umorzenia części udziałów gminy i przekazanie na jej rzecz niezbędnych składników majątku spółki w formie wynagrodzenia. Możliwe są również inne rozwiązania, takie jak sprzedaż określonych składników majątkowych lub ich dzierżawa. Możliwym jest wprowadzenie rozwiązań mieszanych, tj. umorzenie części udziałów, a w stosunku do niektórych składników – zawarcie umowy sprzedaży lub dzierżawy.

Bibliografia

1. Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej*. Komentarz, Warszawa 2002.
2. Duczmal M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Najczęściej zadawane pytania*, Prawo i Środowisko 2011, nr 3.
3. Dzierżanowski W., Jerzykowski J., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych*. Komentarz. LEX 2012r. art. 67.
4. Grabowski Z., *Wytyczne dla gmin dotyczące wdrażania systemu gospodarowania odpadami komunalnym*, Ministerstwo Środowiska 2011.
5. Hauser R., Niewiadomski Z., Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, SIP Legalis 2011r. art.6.
6. Jerzmański J., *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, PK 2011 nr 9.
7. Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, SIP LEX 2012r.,
8. Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej*. Komentarz, Oficyna, 2008 r. art. 4.
9. Radecki W. *Utrzymanie czystości i porządku w gminach*. Komentarz, LEX, 2012, art. 6 i d.
10. Wołowicz T., Reško D., *Dopuszczalność powierzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonywania usług publicznych komunalnej spółce prawa handlowego*. „Finanse Komunalne” 2013, Nr 12.
11. Wołowicz T., Reško D., *Komunalne spółki prawa handlowego a wykonywanie usług publicznych w świetle prawa zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, Nr 12.
12. Żak M., *Odbieranie odpadów komunalnych – czy jest potrzebny przetarg?* Wspólnota nr 27-28/2012.

REFERATY

Dr hab. Tomasz Wołowicz

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju

Dr Dariusz Reško

Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu, Burmistrz Krynicy-Zdroju

Dr Mirosław Cienkowski

Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie

Normy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych a sposoby dokapitalizowania spółek komunalnych

Standards of the local government debt under the provisions of the Public Finance Act and ways to recapitalize municipal companies

Streszczenie

Od 2014 roku zaczął obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia. Jego definicję zawarto w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Według nowej koncepcji dopuszczalnych norm zadłużenia możliwości zaciągania długu uzależnione będą głównie od kształtowania się do-

chodów i wydatków bieżących, czyli od tzw. wyniku operacyjnego budżetu oraz od efektywności zarządzania majątkiem komunalnym, a tym samym możliwości generowania z tego tytułu dochodów budżetowych. Obok indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przepisy nowej ustawy wprowadzają także regułę niezaciągania

długu na cele bieżące jednostki, poprzez ograniczenie możliwości korzystania z ww. instrumentu wyłącznie w odniesieniu do działań inwestycyjnych.

Summary

Since of 2014 came into force on individual debt ratio. His definition contained in Art. 243 Public Finance Act. According to the new concept of acceptable standards possibility of incurring debt debt will depend mainly on the development of the current income and expenditure. Operating result of the budget and the efficiency of the municipal asset management, and thus ability to generate from this entitlement. In addition to personal debt ratio, the provisions of the new law also introduce a rule of no creation a new debt for the purposes of the current unit, by restricting the use of the above.

Słowa kluczowe: dług publiczny, indywidualny wskaźnik zadłużenia, dokapitalizowanie, spółka komunalna.

Keywords: public debt, individual debt ratio, recapitalize, municipal companies.

Pojęcie „kontrolowanego długu”

Pojęcie „kontrolowanego długu” jest odzwierciedlone w art. 216 Konstytucji RP, zgodnie z którym „(...) *Zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (...)*” oraz w art. 86 ustawy o finansach publicznych, który opisuje normy ostrożnościowe 50, 55 i 60% wartości relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto. Dyskusja o regule wydatkowej dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) i o obniżce składek przekazywanych do OFE wskazuje na wagę dwóch podstawowych parametrów finansów publicznych (wynik finansowy SFP w relacji do

PKB oraz dług publiczny SFP w relacji do PKB), które świadczą o kondycji ekonomicznej SFP. Na wynik finansowy całego SFP składają się wyniki trzech podsektorów: rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Zbliżanie się całego SFP do poziomu wskaźnika 55% oznacza, iż mamy do czynienia z luką pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi, której głównymi źródłami są: światowy kryzys finansowy, ograniczenie wskaźnika fiskalizmu (z 35,1% PKB w 2007 roku do 29,3% PKB w 2013 roku) oraz wzrost wskaźnika redystrybucji PKB (wynikający ze wzrostu wydatków sektora przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji i zadań realizowanych z wykorzystaniem środków UE – w 2007 roku było to 41,1% PKB, a w 2013 roku już 48% PKB). Te trzy czynniki spowodowały naruszenie równowagi finansów publicznych. Kryzys finansowy spowodował spadek dochodów podatkowych, będących konsekwencją spadku tempa wzrostu PKB. Nowelizacja ustawy budżetowej w wyniku dyskrecjonalnych wyników skutkowałą wzrostem wpływów z niepodatkowych źródeł o 9,6 mld zł. W latach 2010 i 2011 źródła niepodatkowe dodatkowo rekompensowały ubytek dochodów podatkowych. Istotne znaczenie ma tu wpłata zysku NBP w kwocie 3,9 mld zł w 2010 roku i 6,2 mld zł w 2011 roku. W 2009 roku w wyniku nowelizacji budżetu ograniczono wydatki publiczne o 31 mld zł, przy czym należy pamiętać, iż JST – w odróżnieniu od podsektora rządowego – nie mają źródeł dochodów, do których można sięgać jednorazowo w okresie kryzysu finansowego [Lubińska 2011, s.13].

Skala wzrostu długu publicznego do około 55% PKB świadczy o zachwianiu proporcji pomiędzy lewą a prawą stroną bilansu SFP. Lewa strona zmniejszyła się o utracone wpływy ze zredukowanej ustawowo składki rentowej, obniżenie stawek podatku PIT (w konsekwencji istotne zmniejszenie wpływów budżetowych JST), ulga prorodzinna czy likwidacja opłat skarbowych. Po prawej zaś stronie mamy do czynienia w latach 2007-2013 z istotnym

wzrostem pozycji wydatkowych z poziomu redystrybucji 41,1% PKB w 2007 roku do 46,8% PKB w 2013 roku. Z tego około 4% PKB stanowią zadania finansowane ze środków UE. Skala redystrybucji za rok 2011, bez udziału środków UE, wynosi 42,6% PKB. Należy pamiętać, iż absorpcja środków z UE wpływa na prorozwojowe zmiany w strukturze wydatków publicznych (istotnie wzrósł udział nakładów na obszary innowacyjne, gospodarcze i infrastrukturalne). Wzrost stawki VAT, połączony z obniżką składki OFE nie wpłynął na poprawę relacji pomiędzy poziomem fiskalizmu i poziomem redystrybucji.

Normy zadłużenia JST według przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 roku

Od 2014 roku zaczął obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) [Wołowicz, Skica 2012, s. 115-127]. Jego definicję zawarto w art. 243 ufp z 27 sierpnia 2009 r. Według nowej koncepcji dopuszczalnych norm zadłużenia możliwości zaciągania długu uzależnione będą głównie od kształtowania się dochodów i wydatków bieżących, czyli od tzw. wyniku operacyjnego budżetu oraz od efektywności zarządzania majątkiem komunalnym, a tym samym możliwości generowania z tego tytułu dochodów budżetowych. Obok indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przepisy nowej ustawy wprowadzają także regułę niezaciągania długu na cele bieżące jednostki, poprzez ograniczenie możliwości korzystania z ww. instrumentu wyłącznie w odniesieniu do działań inwestycyjnych [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2011, s.4]. Koncepcja ta zmierza do implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań analogicznych do tych, które funkcjonują w szeregu państw UE (np. Francji i Finlandii), jak również innych wysokorozwiniętych państwach członkowskich OECD (np. Norwegii, Nowej Zelandii, czy Stanach Zjednoczonych)¹.

Pochodną nowych rozwiązań są także

¹ Powszechnie uznawaną zasadą, postulowaną w licznych opracowaniach instytucji międzynarodowych takich jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, czy Rada Europy, jest niezaciąganie długu przez podmioty sektora finansów publicznych na cele bieżące.

zapisy art. 243 ust. 3 pkt. 1 oraz art. 244. Zgodnie z treścią pierwszego z nich do relacji wskaźnika długu jednostek samorządu terytorialnego nie wlicza się zobowiązań (za wyjątkiem odsetek), zaciąganych w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków unijnych² i środków pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, aż do terminu ich zakończenia. Zgodnie z lekturą powołanego artykułu, po 90 dniach od realizacji zadania oraz po otrzymaniu należnej refundacji pozostałe z tego tytułu zobowiązania (przede wszystkim na wkład własny), wliczone zostaną do wskaźnika długu jednostki samorządu terytorialnego³. Według powołanego uprzednio art. 244 ufp, do wskaźnika zadłużenia dodaje się kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji lub we wpłatach członkowskich wnoszonych na rzecz związku. Rozwiązanie to jest co prawda zasadne, aczkolwiek nie pozbawione kontrowersji. Ustawowy obowiązek dodawania do kwoty długu JST zobowiązań ich związków komunalnych jest jak najbardziej uzasadniony. Konieczne jest, bowiem wzmocnienie kontroli, a co za tym idzie możliwości oddziaływania JST na dług ich związków. Równocześnie umocowanie jednostek samorządu terytorialnego do działania w tym zakresie może prowadzić do niepowołanych ingerencji władz JST w sferę działalności owych związków, zagrożając ich autonomii [Wołowicz, Reško 2012, s. 28-35].

Mając na uwadze nakreślone tło legislacyjne oraz wyniki badań nt. zadłużenia JST

² W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyłączeniu podlegają zobowiązania zaciągnięte „w związku z umową” zawartą na realizację zadania, co obejmuje zarówno kwotę wkładu własnego, jak i zobowiązania zaciągniętego na sfinansowanie zadania w części podlegającej refundacji. (por. Interpretacja Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów do art. 170 ust. 3 ustawy ufp w odpowiedzi na pismo STI-4834-19/WWR/08/729 z 16 maja 2008 roku).

³ Mając na uwadze przedstawione fakty za nieuzasadnione uznać należy usunięcie z zapisów nowej ustawy ufp definicji potrzeb pożyczkowych budżetu JST. Brak powołanej definicji może powodować istotne niejasności w kwestii celów, którym odpowiadać będzie tak zakres jak i zmiany zapotrzebowania samorządów na finansowanie. Jest tak dlatego, że obok kwot, których jednostka potrzebuje przykładowo na pokrycie deficytu, konieczne jest także wskazanie finansowania tzw. wkładu własnego wymaganego w projektach unijnych – jako celu zaciągania zobowiązań. Fakt ten jest tym bardziej istotny, gdyż zobowiązania te czasowo nie są wykazywane we wskaźniku zadłużenia JST, a niezależnie od tego wchodziły w skład rachunku przychodów i rozchodów budżetu jednostki.

w Polsce i znaczenia omówionych rozwiązań wprowadzanych przez ustawę o finansach publicznych dla dotychczasowej gospodarki długiem, nie sposób nie zauważyć, że ów wskaźnik nie jest pozbawiony wad. Ich wyliczenie zawiera Tablica 1.

Tabela 1. Wady konstrukcyjne indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST w opinii władz samorządowych

W opinii władz samorządowych Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia	
uniemożliwienia zadłużanie się przez te jednostki samorządu terytorialnego, które nie osiągną nadwyżki bieżącej;	opiera się na danych historycznych i nie odzwierciedla aktualnej sytuacji finansowej JST oraz sytuacji prognozowanej;
istotnie obciąża dochody spłatami zobowiązań, co nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek;	wywiera presję na JST, aby sprzedawać majątek w celu poprawienia zdolności obsługi długu;
wymaga przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez JST na następne lata, co powoduje wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulację stałych wydatków w przyszłych latach;	może okazać się „kapryśny”, gdyż zależny od wielu zmiennych, wskutek czego będzie trudniej zaplanować jego wielkość, choćby w kategorii wartości planowane a wykonane, gdzie różnica może wynieść kilka procent;
odznacza się dużą podatnością na zmiany w budżecie, tj. przeniesienia środków pomiędzy wydatkami majątkowymi a bieżącymi w klasyfikacji budżetowej. Duże zmiany w tych wielkościach mogą mieć bardzo istotny wpływ na wskaźnik, a w przypadku niebezpieczeństwa jego przekroczenia część pilnych zadań bieżących może zostać niezrealizowana;	ogranicza możliwość wykorzystania przez JST dofinansowania zadań inwestycyjnych środkami UE i innymi dotacjami, dlatego w podanym w art. 243 ustawy o finansach publicznych wzorze w mianowniku nie powinny znaleźć się dochody ogółem, a np. dochody własne i subwencje (bez dotacji i innych środków (np. z UE), przeznaczonych na konkretne cele);
ogranicza możliwość zaciągania kredytów na inwestycje, pomimo możliwości ich spłaty w kolejnych latach budżetowych (m.in. przy wystąpieniu nadwyżki operacyjnej, która mogłaby zostać wykorzystana na ich spłatę);	wprowadza sposób liczenia nadwyżki operacyjnej, który powoduje, że nie zawiera ona wydatków na odsetki od zobowiązań. Relację nadwyżki do dochodów porównuje się natomiast do relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów. Powoduje to nieadekwatność liczników obu relacji;
podwójnie nalicza kwotę obsługi zadłużenia, ponieważ jest ona uwzględniana również w wydatkach bieżących po prawej stronie wzoru – zmniejsza to zdolność kredytową jednostki;	w odniesieniu do województw samorządowych niewyłączenie z IWZ (dochodów ogółem) środków pochodzących ze zwrotów dotacji od beneficjentów wraz z odsetkami zmniejsza możliwości obsługi zadłużenia w latach następnych, pomimo tego, że środki te nie mogą być wykorzystywane na finansowanie zadań województw, gdyż są zwracane do budżetu państwa;

Źródło: M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zadłużenie miast...*, dz. cyt., s. 7 i nast.⁴

⁴ Opracowanie na podstawie wyników badań ankietowych Biura Analiz Sejmowych (BAS) przeprowadzonych w marcu 2011 roku wśród miast na prawach powiatu i województw samorządowych na temat stanu obecnego oraz prognoz dotyczących ich finansów i zadłużenia.

Zaprezentowane zestawienie tabelaryczne pokazuje jak szeroko komentowany jest przez środowiska samorządowe nowy sposób kalkulacji limitów zadłużenia JST pomimo, iż formalnie nie zaczął on jeszcze obowiązywać [Zalewski 2011, Fijał 2011, Ofiarski 2010, Świderki 2011]. Fakt ten rodzi szereg pytań tak po stronie samorządowej jak i po stronie implementujących owo rozwiązanie władz centralnych. Pytań dotyczących jego skuteczności dla wzmocnienia efektywności gospodarki finansowej JST, poprawności konstrukcyjnej, czy też zdolności do uchwycenia w kalkulacjach dopuszczalnego limitu zadłużenia realnego potencjału finansowego danej jednostki.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010

Na samorządy nakłada się nowe zadania bez zagwarantowania środków na ich realizację, czego przykładem jest obniżenie wieku obowiązku szkolnego. Czynione są też oszczędności wydatków budżetu państwa kosztem samorządu. Wszystkie te i inne zmiany, również planowane na niedaleką przyszłość, następują bez rekompensaty utraconych przez samorząd wpływów lub ponoszonych dodatkowych kosztów. Wszystko to prowadzi do poważnych napięć w budżetach samorządowych, ograniczając ich zdolność do finansowania inwestycji. Zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu skarbu państwa (Dz.U. z 2010 roku, nr 252, poz. 1692) zostało wydane na podstawie specjalnie w tym celu zmienionego art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Ust. 1 art. 72 stanowi, iż państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1. wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
2. zaciągniętych kredytów i pożyczek;

3. przyjętych depozytów;

4. wymagalnych zobowiązań:

- a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
- b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Nowelizacją ustawy z dnia 16.12.2010 r. (Dz.U. Nr 257, poz. 1726) w ust. 2 art. 72 została zawarta delegacja ustawowa do wydania przez Ministra Finansów rozporządzenia, regulującego szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności. Z regulacji art. 72 ust.

1 i 2 wynika, iż przepis ust. 2 odnosi się bezpośrednio do obowiązującej w systemie prawnym ustawy o finansach publicznych w art. 72 ust. 1 ustawowej klasyfikacji zobowiązań publicznych, składających się na państwowy dług publiczny (art. 72 ust. 1 – 4), i że „szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego”, a „rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych”, wymienione w rozporządzeniu nie mogą być sprzeczne z podstawową klasyfikacją art. 72 ust. 1 ufp [Mazurkiewicz 2011, s. 7 i d.]. Przepis art. 72 ust. 2 narusza art. 92 ust. 5 Konstytucji RP, który stanowi, iż „organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”, bowiem norma upoważniająca zawarta w tym przepisie uniemożliwia precyzyjne ustalenie dopuszczalnego zakresu aktu wykonawczego wydawanego na jego podstawie. Delegacja ustawowa do wykonania rozporządzenia zawarta w art. 72 ust. 2 ufp, obliguje Ministra Finansów do określenia szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (w tym rodzaje zobowiązań), z uwzględnieniem podstawowych kategorii podmiotowych

i przedmiotowych zadłużenia oraz okresów zapadalności. Te „podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia” zostały jednak sformułowane przez ustawodawcę w art. 72 ust. 1 pkt 1-4 ufp i tą podstawową ustawową klasyfikacją zobowiązań Minister Finansów był związany, wydając, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, akt wykonawczy do ustawy [Kulesza, Bitner 2011, s.12].

Tymczasem w opublikowanym akcie wykonawczym z 23.12.2010 r., bez uprzedniej nowelizacji art. 72 ust. 1 ufp., Minister Finansów zmienił w istocie treść i zakres pojęcia art. 72 ust. 1 pkt 2 ufp., obejmującego kredyty (bankowe) i pożyczki (unormowane w kodeksie cywilnym), stanowiąc arbitralnie w § 3 rozporządzenia, że do tej kategorii zalicza się również umowy PPP, które mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki podobne do umowy pozycji lub kredytu. Minister Finansów przeniósł te tytuły z podstawowej dla nich kategorii zobowiązań, określonej w art. 72 ust. 1 pkt. 4, gdzie ich zaliczenie do długu publicznego było ograniczone wymogiem ich wymagalności. Zmieniło to na niekorzyść – bez regulacji ustawowej – sytuację prawną m.in. JST finansujących zadania publiczne celu realizacji określonych celów gospodarczych, będących w ustawowym zakresie ich działania⁵. Zatem można stwierdzić, iż art. 72 ust. 2 stoi w sprzeczności z art. 216 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym „... sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa

ustawa”. Skoro określenie tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego ma fundamentalne znaczenie dla jego obliczania, to nie możliwości ich zmiany w drodze rozporządzenia (stosowane zmiany mogą nastąpić wyłącznie na poziomie ustawy). Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wykazywał, że podstawową zasadą techniki legislacyjnej jest, aby dla nazwania tych samych zjawisk używać tych samych pojęć [Wołowicz, Reško 2012a, s. 37-43].

Nadawanie szczególnego znaczenia terminom prawnym, określanym odmiennie w innym akcie prawnym, zwłaszcza podstawowym, może wystąpić pod warunkiem jednoznacznego zdefiniowania w ustawie i posługiwania się tym terminem w zdefiniowanym w ustawie znaczeniu. Niedopuszczalne jest natomiast konstruowanie definicji zawierającej kolejne odesłania⁶. Taka redakcja § 3 rozporządzenia z 23.12.2010 r., jako rozporządzenia wykonawczego do art. 72 ust. 1 ufp, wskazuje na jego niezgodność z art. 2 i art. 92 ust. 1 w zw. z art. 163 i art. 216 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Sposób konstrukcji przedmiotowego rozporządzenia narusza zasady przyzwolitej legislacji, dla których podstawą jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa wyznaczająca minimum reguł uczciwości (zakaz ustanawiania pułapek na obywatela – jednostek samorządu terytorialnego). W ramach tej ogólnej zasady zaufania TK sformułował kilka wymogów stanowienia prawa, które zostały naruszone przez analizowane rozporządzenie i jego konsekwencje prawne i ekonomiczne. Do zasad tych można zaliczyć [Kulicki 2010, s. 1-10]:

1. zakaz wstecznego działania prawa, a dokładnie *lex severior retro non agit*. Zakaz stosowania norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (planowane inwestycje, przygotowane WPF oraz

⁵ Art. 163 w zw. z art. 216 ust. 1 Konstytucji. Art. 163 Konstytucji stanowi, iż „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” a ust. 1 art. 216 Konstytucji brzmi „środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”.

⁶ Por. wyroki TK z: 22.05.2002 r. (K 6/02) OTK-A 2002/3, poz. 33; 20.02.2000 r. (K 39/00) OTK-A 2002/1, poz. 4; 20.11.2002 r. (K 41/02), OTK-A 2002/6, poz. 83.

- plany wydatków inwestycyjnych);
2. zakaz stosowania intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych;
 3. nakaz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis*;
 4. ochrona praw nabytych i interesów w toku – dotyczy praw nabytych słuźnie, a ograniczenie tej zasady może nastąpić w sytuacjach wyjątkowych (planowane projekty inwestycyjne i społeczne). Zakaz ingerencji w prawa uzyskane słuźnie i zgodnie z ideą sprawiedliwości społecznej. Nie oznacza to jednak, że prawa nabyte nie są niezmiennic. W obecnym systemie normatywnym dopuszczalne jest ograniczenie, a nawet pozbawienie praw nabytych za zgodą ustawy. Zasięgiem działania tej zasady objęte są zarówno prawa publiczne jak i prywatne;
 5. zasada określoności przepisów prawa – to wymóg takiej konstrukcji przepisów, by adresat bez trudności mógł określić konsekwencje prawne z nich wynikające, tzn. nakaz używania pojęć jasnych i klarownych oraz zakaz używania pojęć sprzecznych lub umożliwiających dowolną interpretację, obowiązek jednolitego stosowania prawa.

Planowanie finansowe i Wieloletnie Prognozy Finansowe

Ustawodawca w obrębie zmiany przedmiotowego i podmiotowego zakresu zobowiązań, wchodzących w skład dłuźu publicznego, może dokonywać zmian wynikających ze zmian sytuacji gospodarczej. Musi to być jednak zgodne z zasadami poprawności legislacji. Jednocześnie przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane w dniu 23.12, czyli wtedy, gdy znaczna część JST miała już uchwalone ustawy budżetowe. Czy prawo może działać wstecz, czy może zaskakiwać bez odpowiedniego

vacatio legis, czy może niwelować dłuźgoletnie planowanie finansowe i założenia wieloletnich prognoz finansowych?

Wydane rozporządzenie ma doprowadzić to takiej sytuacji, aby w 2013 roku (kosztem inwestycji JST i kosztem krajowego PKB) uzyskać spadek relacji deficytu do PKB o 0,4 proc., co oznacza, iż rząd chciałby, aby deficyt sektora samorządowego w 2012 roku nie przekroczył 0,6 proc. PKB (około 9,7 mld zł). Minister finansów w przedmiotowym rozporządzeniu zastosował w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego takie same rygory, jak wobec całego sektora finansów i publicznych, w tym – sektora rządowego, nie biorąc pod uwagę konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności samorządu. Nie przeprowadzono lub nie wzięto pod uwagę prognoz dotyczących wpływu nowej regulacji ani na dłuźg publiczny podsektora samorządowego, ani na wysokość wskaźnika dłuźgu do dochodów, który ogranicza możliwości zaciągania dłuźgu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem udział zobowiązań samorządów w konsolidowanym dłuźgu sektora finansów publicznych wynosi nieco ponad 5 proc. Samorządy dysponują w skali rocznej blisko 180 mld zł, z czego na inwestycje przeznaczają prawie 24 proc. (trzykrotnie więcej niż ich deficyt); rząd ma do dyspozycji blisko 300 mld zł, a inwestuje ok. 15 mld. Zadłużenie samorządów w stosunku do ich dochodów rocznych wynosi niespełna 30 proc., zadłużenie rządu (Skarbu Państwa) sięga prawie 330 proc. dochodów budżetu państwa.

Zatem deficyt sektora samorządowego ewidentnie słuźży realizacji fundamentalnych dla rozwoju kraju projektów inwestycyjnych, w większości współfinansowanych ze środków UE. Wydatki inwestycyjne JST tworzą nową wartość dodaną w gospodarce, a poprzez efekt mnoźnikowy stymulują koniunkturę gospodarczą, w sytuacji, gdy sektor przedsiębiorstw wstrzymuje się z inwestycjami. Wprowadzenie analizowanych limitów przekłada się na spadek inwestycji, a w konsekwencji tego zwiększy

się bezrobocie (wzrosną wydatki transferowe państwa) i spadną wpływy z podatków VAT, PIT i CIT. To oznacza w praktyce niższe tempo wzrostu PKB. Rozporządzenie miesza problematykę statystyki długu publicznego (i wymagań Unii Europejskiej w tym zakresie – ESA'95) ze środkami kontroli długu publicznego. Postanowienia ESA'95 mają przede wszystkim zaspokajać potrzebę dostępności porównywalnych, bieżących i rzetelnych informacji na temat struktury i dynamiki sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów i regionów. Oczywiście rząd musi kontrolować poziom długu publicznego, ale rozporządzenie, próbując mierzyć skutki ekonomiczne przedłużenia, myli podejście sprawozdawcze z podejściem represyjnym, czego skutki już obecnie są widoczne na tle praktyki nadzorczej Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Rozporządzenie i jego skutki a zasada adekwatności

Władztwo finansowe samorządu zostało zagwarantowane w art. 167 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Przepis ten określa gwarancje dla samorządu terytorialnego w postaci zagwarantowania odpowiedniego poziomu dochodów publicznych. Wykonywanie zadań oznacza konieczność ponoszenia wydatków, dla sfinansowania których samorząd musi uzyskiwać określone źródła dochodów, w tym także poprzez aktywność w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania (partnerstwo publiczno-prywatne, leasing, fundusze z rynku finansowego, finansowanie hybrydowe). Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego zadań do realizacji musi towarzyszyć odpowiednie wyposażenie tych jednostek w środki finansowe pochodzące ze źródeł publicznoprawnych. Można zatem przyjąć, że podstawową gwarancją konstytucyjną samodzielności dochodowej gminy jest obowiązek udziału gminy w docho-

dach publicznych w relacji odpowiedniej do przypisanych im zadań. Przepis art. 167 ust. 1 jest więc pierwszym przejawem obecności w Konstytucji zasady adekwatności (odpowiedniości). Konstytucyjna gwarancja adekwatności wynika z art. 167 odnosi się do wszystkich trzech aspektów samodzielności finansowej gminy, tj. aspektu dochodowego, wydatkowego oraz realizowania gospodarki budżetowej. Można przyjąć, że każde przekazanie gminie nowych zadań lub zwiększenie zakresu już realizowanych bez zmiany repartycji dochodów, czyli zapewnienia nowych źródeł dochodów publicznych, lub bez zwiększenia wydajności fiskalnej źródeł już istniejących, powinno być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady adekwatności. Konsekwencją konstytucyjnej zasady adekwatności powinno być przyznanie samorządom roszczeń o wyposażenie ich w zasoby finansowe umożliwiające im realizację zadań oraz wprowadzone do systemu prawnego zabezpieczenia związane z ustalaniem właściwego poziomu oraz struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Gwarancja samodzielności i stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Zmieniony przepis art. 72 ust. 2 ufp stwarza ryzyko naruszenia zasad samodzielności i stabilności finansowej JST. Gwarancje finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego stanowią jeden z głównych elementów ich samodzielności. Pojęcie „gwarancje” w sensie prawnym można rozumieć jako zespół instytucji i instrumentów, a także zasad postępowania przyczyniających się skutecznie do zabezpieczenia czegoś lub służenia realizacji jakiegoś celu. Będą to konstrukcje prawne tworzone bezpośrednio, a także pośrednio, np. w celu realizacji ochrony źródeł dochodów publicznoprawnych gmin w taki sposób, aby umożliwić im sfinansowanie we własnym imieniu i na własny rachunek zadań gminy. Podstawowe znaczenie dla gwarancji samodzielności dochodów publicznoprawnych gmin

mają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.” Art. 15 ust. 2 przewiduje natomiast, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.” JST należy zatem zagwarantować z jednej strony odpowiedni udział w dochodach publicznych, a z drugiej strony zapewnić stabilność źródeł dochodów i uniemożliwić dokonywanie modyfikacji przekreślających „odpowiedniość” tego udziału tak, aby faktycznie możliwa była realizacja powierzonych im zadań [Miemiec 2004, s. 42]. Dlatego należy przyjąć, że przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji zawiera również finansową gwarancję dla samorządu terytorialnego. Ustala finansowe władztwo publicznoprawne JST.

Art. 165 stanowi, iż „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Rozporządzenie wydane w dniu 23.12.2010 roku, weszło w życie z dniem 1.01.2011 roku, naruszając art. 2 Konstytucji RP stwierdzający, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, łamiąc wynikającą z tego przepisu zasadę zaufania do państwa i zasadę ochronę interesów w toku, poprzez pominięcie okresu *vacatio legis*. Wydając przedmiotowe Rozporządzenie Minister Finansów nie wziął pod uwagę faktu, że do 1.01.2014 roku obowiązują przepisy art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, który określa limity ostrożnościowe w JST. Zgodnie z tym przepisem łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie zaś roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej

jednostki. Zatem jeżeli – w świetle przepisów rozporządzenia – dojdzie do sytuacji przekroczenia tych limitów, to JST nie będzie mogła zaciągać żadnych nowych zobowiązań wpływających na poziom długu publicznego, będzie też zmuszona do wycofania się ze zobowiązań dotąd podjętych, które w chwili ich podejmowania nie naruszały procedur ostrożnościowych długu publicznego, obecnie zaś prowadzą do przekroczenia limitów obowiązujących w tym zakresie. Obowiązujące od 1.01.2011 roku nowe przepisy wymuszają na JST nagłe i nieprzewidziane zmiany WPF i budżetów tych jednostek, które wskutek zmiany sposobu obliczania państwowego długu publicznego i działając na podstawie prawa obowiązującego do końca 2013 roku przekroczą limit określony w art. 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku. Należy pamiętać, iż art. 170 nie został zmieniony w ustawie nowelizującej, zatem treść rozporządzenia poprzez swoje skutki pozostaje w sprzeczności z obowiązującym przepisem rangi ustawowej, co stanowi kolejne naruszenie art. 92 Konstytucji RP, który stwierdza rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Problemy JST ze zrównoważeniem budżetów

Jednostki samorządu terytorialnego mają duże problemy nie tylko ze zrównoważeniem swoich budżetów, ale przede wszystkim z pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania nowych projektów inwestycyjnych. Jst starając się wykazać w wieloletnich prognozach finansowych spełnienie wymogów art. 243 ufp, zamiast podejmować realne działania naprawczo-restrukturyzacyjne, wybierają wariant zbyt optymistycznego planowania swoich dochodów i wydatków. Rok 2014 jest pierwszym rokiem obowiązywania parametrycznego limitowania wielkości rocznych spłat zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 114 ust. 2 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Regulacja

ta określa termin wprowadzenia w życie zapisów art. 243 i art. 244 ufp. Nakazano w niej zastosowanie zasad parametrycznego limitowania wielkości rocznych spłat zobowiązań do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego obowiązujących już w 2014 roku. Natomiast w art. 229 ufp zawarto wymóg zgodności niektórych danych finansowych zawartych w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jst, w tym kwoty samego długu. **Stosowanie przepisów znowelizowanej ufp powoduje w istotny wzrost kosztów obsługi zadłużenia samorządów.** Brak możliwości uchwalenia budżetu jeżeli jego realizacja spowoduje, że nie będą spełnione relacje określone w ufp, ewidentnie prowadzi do wydłużania okresów spłaty długu zaciąganego przez JST. Aby zmniejszyć rozchody związane ze uiszczaniem rat lub wykupem zadłużenia i tym samym spełnić relacje wynikające z ufp, jednostki samorządu terytorialnego wydłużają terminy spłaty zobowiązań, co skutkuje znacznym zwiększeniem kosztów obsługi długu. Jednocześnie jst, które mają możliwości finansowe wcześniejszej spłaty już istniejącego długu, nie mogą tego zrobić. Zamiast przeznaczyć dodatkowe środki na realizację zadań, wydają je na odsetki, prowizje czy opłaty od wydłużonych w czasie zobowiązań. Wskaźnik określający limit obsługi długu jednostki samorządu terytorialnego oblicza się dzieląc (dochody bieżące w danym roku + dochody ze sprzedaży majątku w danym roku – wydatki bieżące w danym roku) przez dochody ogółem w danym roku. Ponieważ wskaźnik obowiązuje od 2014 roku, bierze się pod uwagę w jego obliczeniach dane z kolejnych poprzedzających trzech lat, tj. 2011, 2012, 2013. Wskaźnik obsługi długu w 2014 roku musi być mniejszy lub co najwyżej równy limitowi obliczonemu z trzech poprzedzających lat. Ponieważ JST obowiązywał dotychczas 15% limit rocznego poziomu spłat w stosunku do dochodów, wiele z nich zadłużało się nieco zbyt optymistycznie, nie zdając sobie sprawy z restrykcyjności indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W efekcie nowy

wskaźnik uniemożliwia zadłużanie się tym jst, które nie osiągnęły wystarczającej nadwyżki operacyjnej (z różnicy między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi), a także zmusił wiele jednostek do ekspansywnego wyzbywania się mienia komunalnego, celem „ratowania” swojej zdolności do obsługi długu. Przekłada się to, na konieczność przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia na następne lata (wydłużanie terminów spłaty czy zmniejszanie wysokości rat), co powoduje wzrost kosztów z tego tytułu.

Problemy z tradycyjnym finansowaniem wkładu własnego

Nowa perspektywa finansowa zakłada w latach 2014-2020 wydanie przez Polskę około 330 mld zł na rozwój infrastruktury, przy czym należy założyć, iż pierwsze istotne przepływy finansowe pojawią się dopiero w roku 2016. JST mają otrzymać ponad 110 mld zł, co oznacza, iż same muszą wygospodarować kwotę około 70 mld zł tzw. wkładu własnego (z własnych środków)⁷. Oznaczać to powinno, iż samorządy zaplanowały wyższe wydatki majątkowe na najbliższe lata. Nic bardziej mylnego, bowiem analiza Wieloletnich Prognoz Finansowych wskazuje na zaplanowanie dwukrotnie niższych wydatków majątkowych w latach 2016 i 2017, co jest pochodną oceny swoich możliwości i ograniczeń finansowych określonych w art. 243 ufp (indywidualny wskaźnik zadłużenia). Wydatki majątkowe w latach 2016-2017 wyniosą około 42 mld zł⁸, co oznacza, iż samorządy będą miały poważne problemy z uzyskaniem tradycyjnego finansowania wkładu własnego. Według danych Regionalnych Izb Obrachunkowych w około 500 JST indywidualny wskaźnik zadłużenia wynosi zdecydowanie mniej niż 0,5%, co w praktyce wyklucza jakiegokolwiek możliwości zaciągania nowych zobowiązań. W takiej sytuacji warto zastanowić nad alternatywnymi modelami finansowania inwestycji komunalnych, których zastosowanie może w praktyce zneutralizować przedstawione powyżej

⁷ Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

⁸ Obliczenia własne.

bariery. Jedną z nich jest dokapitalizowanie celowej spółki komunalnej. Najpierw trzeba ocenić prawne możliwości wdrożenia tego modelu, sformułować zasady jego realizacji, określić podstawowe warunki dopuszczalności jego stosowania oraz zidentyfikować główne ryzyka związane z wdrażaniem. W praktyce bowiem wdrażanie projektów, których stroną jest JST, w znacznie większym stopniu podlega szczegółowym regulacjom prawnym o bezwzględnie wiążącym charakterze, niż ma to miejsce w stosunkach pomiędzy przedsiębiorcami prywatnymi.

Dokapitalizowanie spółki komunalnej

Spółki komunalne nie są podmiotami samodzielnymi finansowo czy majątkowo. W praktyce samorządy zastępują poręczenia i gwarancje (udzielane na podstawie ustawy o finansach publicznych) umowami cywilnoprawnymi, przez co zobowiązują się do pokrywania strat spółek jako alternatywnego zabezpieczenia ich zobowiązań. Finansowanie kapitałowe finansowania polega na dokapitalizowaniu przez zewnętrzną instytucję finansową spółki powołanej w celu realizacji określonego zadania publicznego, której współnikiem jest jst. Poprzez podpisanie umowy inwestycyjnej jst odkupuje te udziały (akcje), pozostają jej jedynym udziałowcem przez cały okres finansowania. Zobowiązanie jst z tytułu zapłaty za zakup udziałów od zewnętrznej instytucji finansowej będzie powiększać dług publiczny tylko o wartość, w której zobowiązanie to będzie wymagalne. Zapłata za udziały następuje stopniowo z odroczonym terminem i na warunkach ustalonych w umowie odkupu udziałów. Art. 236 ufp stanowi, iż zakup udziałów przez JST jest wydatkiem majątkowym i nie uwzględnia się go przy obliczaniu relacji z art. 243 ufp. Tego typu rozwiązanie pozawala jst realizować projekty inwestycyjne poprzez swoje spółki komunalne bez konieczności obciążania wskaźnika zadłużenia. W celu realizacji procedury finansowania kapitałowego, jst jako współnik spółki podwyższa kapitał zakładowy spółki komunalnej poprzez utwo-

wienie określonej liczby nowych udziałów, które w całości zostają „objęte” przez zewnętrzną instytucję finansującą. Następnie JST oraz instytucja finansująca zawierają umowę sprzedaży nowo utworzonych udziałów w spółce na rzecz danej jst, a zbycie udziałów przez instytucję zewnętrzną na rzecz jst odbywa się po uzgodnionej cenie, nie niższej niż wartość nominalna udziałów, powiększona o uzgodnione „wynagrodzenie” instytucji finansującej. Zapłata przez jst ceny za zakupione udziały następuje w ratach, na zasadach szczegółowo określonych w umowie sprzedaży lub w umowie opcji. Podwyższenie kapitału zakładowego wymaga uchwały zgromadzenia współników i objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym. Objęcie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym może nastąpić za wkłady pieniężne lub niepieniężne. Podwyższenia kapitału zakładowego można dokonać na mocy zarówno dotychczasowych postanowień umowy spółki wskazujących na maksymalną wysokość podwyższenia kapitału zakładowego i na termin jego podwyższenia lub poprzez zmianę umowy spółki (gdy umowa spółki nie określa maksymalnej wysokości podwyższenia kapitału zakładowego i terminu lub gdy podwyższenie kapitału zakładowego dokonywane jest powyżej kwoty przewidzianej w umowie). Podwyższenie kapitału zakładowego następuje z chwilą jego wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, jednak zarząd może wykorzystać przekazane już środki z chwilą podjęcia uchwały. Koszty związane z podwyższeniem kapitału zakładowego: podatek od czynności cywilnoprawnych, który należy uiścić w ciągu 14 dni od chwili podjęcia uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego.

Optymalizacja podatkowa

Analizę najkorzystniejszego sposobu finansowania z perspektywy spółki komunalnej należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Niemniej jednak należy uwzględnić w szczególności następujące czynniki rozwiązania przewidziane umo-

wą spółki oraz ich zgodność z przepisami ustawy z Kodeks spółek handlowych, koszty związane z przeprowadzeniem transakcji oraz traktowanie na gruncie przepisów podatkowych udostępnionych kwot kapitału, odsetek i pozostałych kosztów transakcyjnych. Z perspektywy podatku dochodowego od osób prawnych, po stronie spółki kwoty przekazane na podwyższenie kapitału zakładowego nie stanowią przychodu podatkowego (neutralne podatkowo). Również w przypadku, kiedy udziały na skutek podwyższenia kapitału obejmowane są powyżej wartości nominalnej, nadwyżka pomiędzy ich wartością nominalną a wartością rynkową nie stanowi przychodu podlegającego opodatkowaniu. Wątpliwości na gruncie obowiązujących przepisów budzi możliwość zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków związanych z podwyższeniem kapitału zakładowego. Kosztami uzyskania przychodu są koszty poniesione w celu osiągnięcia lub zachowania bądź zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 16 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Ponieważ zamknięty katalog wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodu nie zawiera tego typu wydatków, wydaje się, iż poniesione przez spółkę w związku z podwyższeniem kapitału wydatki powinny być kosztem uzyskania przychodu w momencie poniesienia jako koszty inne niż bezpośrednio związane z przychodami.

Sprzedaż zwrotna mienia i leasing zwrotny

Inna formą finansowania jest zwrotna sprzedaż mienia i leasing o charakterze zwrotnym. W ramach takiej konstrukcji spółka komunalna sprzedaje nieruchomości instytucji finansowej, aby ją odkupić po określonym w umowie okresie. Użytkowane w ten sposób dochody ze sprzedaży mienia poprawiają relację określoną w art. 243 ufp. Spółka (lub JST) uzyskuje dzięki temu środki na inwestycję, cały czas zachowując kontrolę nad sprzedaną nieruchomością. Wykup zaś nieruchomości

jest traktowany jest jako wydatek majątkowy, przez co nie wpływa negatywnie na wysokość długu JST. Podstawowym celem transakcji leasingu zwrotnego jest pozyskanie środków finansowych poprzez uwolnienie „zamrożonego” kapitału w majątku jst, przy jednoczesnej gwarancji jego odkupienia po określonym okresie leasingu. W takiej transakcji przedmiotem leasingu zwrotnego jest najczęściej nieruchomość będąca własnością jst. Nieruchomość może być wniesiona przez jst aportem do spółki celowej utworzonej specjalnie na potrzeby takiej operacji lub spółki komunalnej już istniejącej, w której jst posiada 100% udziałów. Transakcja może być też przeprowadzana bezpośrednio przez samą jst. Przystępując do transakcji leasingu zwrotnego, jst lub spółka komunalna zawiera umowę sprzedaży oraz umowę leasingu, na podstawie której nadal korzysta z tej nieruchomości. Z punktu widzenia interesu publicznego, jst powinna zwrócić uwagę na zapisy umów, które zabezpieczają jej prawo do odkupu lub pierwokupu nieruchomości będącej przedmiotem transakcji. Dla oceny tego typu transakcji z punktu widzenia zabezpieczenia mienia JST jest to bardzo ważny zapis, który wskazuje na czysto finansowy aspekt całej transakcji i nie powoduje wątpliwości związanych z uszczuplaniem mienia JST. Przez cały okres leasingu spółka komunalna dokonuje zapłaty rat leasingowych do funduszu leasingowego, a po okresie transakcji następuje wykup nieruchomości przez spółkę. Niewątpliwą korzyścią takiej transakcji jest uzyskanie jednorazowej wpłaty środków finansowych do budżetu jst lub poprzez spółkę komunalną, co poprawia wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia i pozwala na finansowanie z tych środków innych bieżących potrzeb inwestycyjnych.

Leasing zwrotny pozwala także na uzyskanie przez JST finalnego obiektu użyteczności publicznej wraz z zapewnieniem finansowania całego okresu realizacji inwestycji. Fundusz leasingowy może przejąć na siebie zarówno ryzyko finansowania projektu, jak również ryzy-

ko techniczne okresu realizacji inwestycji. W przypadku, gdy spółka komunalna zatrudnia wykonawcę inwestycji i jest odpowiedzialna za budowę lub rozbudowę nieruchomości, finansowanie inwestycji jest zapewniane poprzez kredyt pomostowy w banku. Zabezpieczeniem jest umowa przedwstępna z firmą leasingową na zakup gotowego obiektu lub poprzez zaliczki wpłacane przez firmę leasingową, które są ustalane w umowie przedwstępnej. W tym wariantcie rola firmy leasingowej jest czysto finansowa, zapewniająca płynność projektu w fazie realizacji. Dla jest niewątpliwą zaletą tego modelu jest możliwość uzyskania finansowania danego projektu bez konsekwencji prawnych zadłużania budżetu. Jednak w tym modelu finansowym całe ryzyko spoczywa na JST lub spółce komunalnej. Zatem aby JST mogła uzyskać jak najwięcej korzyści z tego typu finansowania, warto zastanowić się nad wynegocjowaniem realizacji inwestycji „pod klucz”, przenosząc tym samym na partnera prywatnego nie tylko obowiązek zapewnienia finansowania nakładów inwestycyjnych, ale również wszelkie pozafinansowe ryzyko okresu inwestycji. Po zrealizowaniu projektu staje się on przedmiotem leasingu zwrotnego pomiędzy jst (spółką komunalną) a firmą leasingową.

Spółki, które w swojej działalności gospodarczej korzystają ze składników majątku na podstawie umów leasingu, mogą mieć trudności z ewidencjonowaniem szczególnych przypadków takich transakcji. Wynika to z faktu, że ustawa o rachunkowości nie odnosi się wprost do tej kwestii. W tym zakresie spółki mogą korzystać tylko z art. 3 ust. 4 ustawy o rachunkowości. W przypadku spełnienia jednego z siedmiu warunków zawartych w tym przepisie umowę należy zakwalifikować jako leasing finansowy. Ustawa o rachunkowości nie reguluje natomiast takich kwestii, jak leasing zwrotny. Do niedawna spółki komunalne w tym zakresie mogły korzystać z rozwiązań Międzynarodowego Standardu Rachunkowości 17 – Leasing. Obecnie kwestię tę wyja-

śnia krajowy standard rachunkowości nr 5 – Leasing, najem, dzierżawa. Został on opublikowany w Dzienniku Urzędowym ministra finansów z 12 marca 2008 r. nr 4, poz. 35.

Bibliografia

1. Fijał L., *Wątpliwe wskaźniki zadłużenia*, <http://www.wspolnota.org.pl/artyku-1/7455,w%C4%85tpliwe-wska%C5%BAniki-zad%C5%82u%C5%BCenia> z dnia 18 lipca 2011.
2. Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego*, Analizy, Biuro Analiz Sejmowych 2011, Nr 13 (57). http://wartowiedziec.org/attachments/article/3479/Analiza_%20BAS_2011_57_ostateczny.pdf z dnia 17 lipca 2011 r.
3. Kulesza M., Bitner M., *Zatapanie zielonej wyspy*, „Rzeczpospolita” z 18.04.2011.
4. Lubińska T., To nie rozdęte wydatki są problemem, „Rzeczpospolita” z 13.05.2011 r., dodatek: *Ekonomia i Rynek*, str. E13.
5. Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych*, [w:] Z. Szpringer (red.), *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych* (przed pierwszym czytaniem), Druk Sejmowy nr 1181, Biuro Analiz Sejmowych nr 4/2009.
6. [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A089A278CC83AAACE-C12575ED0025686F/\\$file/ppc_4-2009.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A089A278CC83AAACE-C12575ED0025686F/$file/ppc_4-2009.pdf) z dnia 17 lipca 2011 r.
7. Mazurkiewicz M., Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne, „Finanse Komunalne”, Nr 4/2011.
8. Miemieć W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited 2005.
9. Skica T., Wołowicz T., *Kontrowersje wokół długu*. [w:] Cichocka I. (red.) *Case Study*. Materiały dydaktyczne dla stu-

dentów TOM II. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2012.

10. Ofiarski Z., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 2010, Nr 1-2.
 11. Świderek I., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań* – zarys problemu, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 6.
 12. Wołowicz T., Reško D., **Normy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych – konsekwencje prawne i ekonomiczne**, „Przegląd Po-
- datków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012. Nr 7. s. 28-35.
 13. Wołowicz T., Reško D., **Nowe reguły zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – konsekwencje prawne i ekonomiczne**. „Finanse Komunalne” 2012a, Nr 11. ss. 37-43.
 14. Zalewski Ł., *Połowa powiatów się nie zadłuża*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387580,polowa_powiatow_sie_nie_zadluzy.html z dnia 17 lipca 2011.

