

RAFAŁ ADAMUS<sup>a</sup>

## **PRAWO O NIEWYPŁACALNOŚCI GMIN W POLSCE *DE LEGE FERENDA***

### **MUNICIPAL INSOLVENCY LAW IN POLAND *DE LEGE FERENDA***

The subject of this study is the issue of municipal insolvency. Cases of financial collapse of municipalities do occur in practice. Some legal systems therefore provide for special regulations for such circumstances, similar to those applicable to entrepreneurs. Particular attention is paid to US federal legislation on municipal insolvency. Expectations regarding the reform of those regulations are discussed. Regulations in this matter in other legal systems are also presented. The concept of the need to introduce specialist regulations into Polish law is defended. In addition, proposals for appropriate changes are presented.

Keywords: municipal insolvency; public insolvency; debt; commune; municipality

---

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zagadnienie niewypłacalności gmin. Przypadki zapaści finansowej gmin są zjawiskami materializującymi się w praktyce. Niektóre systemy prawne przewidują zatem specjalną regulację na taką okoliczność, podobną do regulacji dla przedsiębiorców. W artykule szczególną uwagę poświęcono prawodawstwu federalnemu w USA w zakresie niewypłacalności municypalnej. Wskazano na oczekiwania co do reformy tamtych przepisów oraz na uregulowania w tej materii w innych systemach prawnych. Autor argumentuje, że potrzebne jest wprowadzenie specjalistycznej regulacji także w prawie polskim, a także przedstawia założenia do odpowiednich zmian.

Słowa kluczowe: niewypłacalność municypalna; niewypłacalność publiczna; dług; gmina

---

## **I. WPROWADZENIE**

Polskie prawo o niewypłacalności nie ma działu poświęconego niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim niewypła-

---

<sup>a</sup> University of Opole, Poland / Uniwersytet Opolski, Polska  
radamus@uni.opole.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4968-459X>

calności gmin (Adamus, 2025a, s. 81–94)<sup>1</sup>. Celem badawczym niniejszego artykułu jest uchwycenie zjawiska tzw. niewypłacalności municypalnej/„niewypłacalności gminnej”/„niewypłacalności publicznej” (*municipial insolvency, public insolvency*), w tym jego regulacji normatywnej w niektórych innych systemach prawnych. Kategoryzacja niewypłacalności jako „publicznej” albo „innej” odnosi się do statusu prawnego osoby dłużnika. Z perspektywy wierzycieli prawo o niewypłacalności jest heterogeniczne: obejmuje zarówno należności prywatnoprawne, jak i publicznoprawne. „Niewypłacalność publiczna”, czy precyzyjniej – „niewypłacalność podmiotów prawa publicznego”, jest pojęciem szerszym niż „niewypłacalność municypalna”, która odnosi się do niektórych kategorii podmiotów prawa publicznego i jednocześnie podmiotów prawnych w sferze prawa prywatnego. „Niewypłacalność municypalna” to niewypłacalność miast, czyli gmin. Tymczasem struktura jednostek samorządu terytorialnego nie ogranicza się tylko do jednostek miejskich, ale obejmuje również inne podmioty (np. w Polsce będą to gminy, powiaty, województwa). Termin „niewypłacalność municypalna” nie jest terminem języka prawnego. Z kolei w języku prawniczym, w węższym ujęciu, może być ów termin wykorzystywany na oznaczenie niewypłacalności miast, a w ujęciu szerszym – może odnosić się do niewypłacalności każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Z teoretycznego punktu widzenia „niewypłacalność municypalna” może być częścią prawa o niewypłacalności, ale zawsze ta część prawa o niewypłacalności będzie miała swój szczególny charakter prawny. Prawo o niewypłacalności – w jego nowożytnym ujęciu – powstało na potrzeby osób, które w dzisiejszej nomenklaturze języka prawniczego i języka prawnego określa się jako przedsiębiorcy. Na przykład art. 1 ust. 2 lit. g) dyrektywy o restrukturyzacji i upadłości<sup>2</sup> wyłącza stosowanie tej dyrektywy do podmiotów prawa publicznego. Przyczyną wyłączenia niewypłacalności gmin z harmonizacji jest silny wpływ państwa na regulacje dotyczące niewypłacalności tego typu podmiotów (pkt 19 w zw. z pkt 20 Preambuły dyrektywy 2019/2023; np. Adamus, 2011a, s. 16–22, na temat pojęcia prawo o niewypłacalności).

Otwartym polem do debaty jest potrzeba uwzględnienia w ewentualnej przyszłej polskiej regulacji prawnej niewypłacalności gmin, powiatów i województw. Wydaje się jednak, że kluczowe znaczenie ma stworzenie przede wszystkim odpowiedniej regulacji prawnej dla gmin. Wynika to między innymi z pozycji gminy w strukturze samorządowej, rozmiaru realizowanych zadań, podatności na ryzyka ekonomiczne. Stąd niniejszy artykuł poświęcony jest jedynie niewypłacalności municypalnej w wąskim rozumieniu tego pojęcia (niewypłacalności gminnej). Z uwagi na wąskie ramy niniejszego opracowa-

<sup>1</sup> Niewypłacalność municypalna nie zamyka tematu „białych plam” w regulacji: o niewypłacalności państw np. Adamus (2025b, s. 1–15); o koncepcji zbiorowej restrukturyzacji wielu dłużników Adamus (2023a, s. 9–18).

<sup>2</sup> Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości), dalej jako: dyrektywa 2019/2023.

nia analiza obcych legislacji będzie ograniczona tylko do zagadnień ogólnych. Pojawia się więc oczywiste pytanie, czy prawo o niewypłacalności jest odpowiedzią na finansowe problemy miast (Gillette i Skeel, 2012, s. 1063; Kimhi, 2010, s. 351–395; Moringiello, 2014, s. 403–485; Scott 2014, s. 85). Oczywiście niewypłacalność to skomplikowane zjawisko prawne, ekonomiczne i społeczne. Niemniej istnienie odpowiednich przepisów może okazać się pomocne w rozwiązywaniu już powstałych problemów ekonomicznych.

Opierając się na koncepcjach przyjętych przez prawodawstwa obce, artykuł proponuje do dalszej dyskusji postulat *de lege ferenda* co do założeń specjalistycznego prawa o niewypłacalności gmin w Polsce. Dla pewnego uproszczenia używany jest w nim termin *gmina*, choć w Polsce gmina nie jest jedyną jednostką samorządu terytorialnego, niemniej ten termin jest odpowiednikiem nazewnictwa używanego w ustawodawstwie obcym<sup>3</sup>.

Niewypłacalność municypalna niewątpliwie stanowi bardzo atrakcyjne naukowe pole badawcze. Jest również istotnym tematem dla szerokiej publicystyki. Michael W. McConnell i Randal C. Pickertt w klasycznym artykule „When cities go broke: A conceptual introduction to municipal bankruptcy” (1993) postawili następujące pytania: Co się dzieje, gdy miasto bankrutuje? Czy „korporacja municypalna” zostaje rozwiązana? Co zajmuje jej miejsce? Czy wierzyciele przejmują ratusz oraz ulice i zaułki miasta? Czy wierzyciele mogą uzyskać zastaw na głównym źródle dochodu miasta: podatkach? Czy sąd upadłościowy może unieważnić decyzje wybranych urzędników dotyczące podatków i wydatków? Jak wysokie muszą być podatki, jak ograniczone muszą być usługi i kto o tym decyduje? Kim są pozostali interesariusze? Czy możemy przebić miejską „zasłonę korporacyjną”? Jeśli to zostanie zrobione, kto za nią stoi? Jaka jest rola państwa? (s. 425–495).

Zadłużenie gmin w Polsce stanowi realny problem, a to jednoznacznie uzasadnia sens poszukiwania odpowiednich środków prawnych na wypadek niewypłacalności (na ten temat np. Wójtowicz, 2018, s. 213). Dane dotyczące aktualnego zadłużenia gmin w Polsce można odnaleźć w dokumencie przygotowanym przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku* (2024).

W stosunku do mienia gminnego może być prowadzone postępowanie egzekucyjne celem zaspokojenia należności pieniężnych. Zadłużona gmina może być zatem zainteresowana tzw. ochroną przed wierzycielami, która stanowi instytucję właściwą prawu o niewypłacalności. Gminy pełnią kluczową rolę w świadczeniu usług dla ludności (edukacja, zaopatrzenie mieszkańców w wodę, wywóz nieczystości, ochrona zdrowia, utrzymanie infrastruktury itd.), a i ich niewypłacalność może zakłócić świadczenie tych usług. „Rozlanie się” zjawiska niewypłacalności gmin mogłoby stanowić poważne zagrożenie dla finansów całego państwa. Na świecie prowadzona jest w tej materii ożywiona dyskusja i w zasadzie nie ma sporu co do tego, że nie istnieje jedno, proste,

<sup>3</sup> Na temat podmiotów publicznych, których może dotyczyć *municipal insolvency* w różnych systemach prawnych np. Herold (2020, s. 111).

uniwersalne rozwiązanie prawne. Jest zatem otwarta przestrzeń do poważnej debaty (np. Gillette i Skeel Jr., 2016, s. 1152; Mehta, 2024, s. 1–40; Metaj, 2015, s. 89; Vaccari, 2017, s. 1). Jednocześnie zastrzec należy, że ewentualne wprowadzenie szczególnych rozwiązań prawnych na wypadek niewypłacalności nie naruszy istniejącej pozycji ustrojowej gmin w Polsce<sup>4</sup>, a kompetencje sądu właściwego rzeczowo w sprawie o niewypłacalność gminną nie będą ingerowały w kompetencje demokratycznie wybranych władz lokalnych.

## II. NIETYPLACALNOŚĆ GMIN

Wiek XX i XXI przyniosły wiele spektakularnych przypadków „formalnej” niewypłacalności gmin, tzn. stwierdzonej na podstawie miarodajnych przepisów. Poza zakresem zainteresowania w niniejszym artykule pozostaje kwestia faktycznej gospodarczej śmierci gmin poza przepisami o niewypłacalności, np. w wyniku wojen, strukturalnych kryzysów ogólnopaństwowych, łącznego zjawiska starzenia się populacji i masowego wyjazdu młodych mieszkańców). Artykuł nie podejmuje też problematyki tzw. martwych miast, nigdy niezamieszkałych (np. powstałych w związku z polityką deweloperów w Chinach), dużych miast czy innych terytorialnych jednostek administracyjnych. Taki spektakularny charakter miała techniczna niewypłacalność Nowego Jorku w 1975 r. (Davidson, 2020, s. 132–152), będąca przejawem szerszego problemu „toksycznych długów”, który nabrzmiał w XXI w. (Adamus, 2021). Wobec oparcia działalności państwa (czy szerzej: podmiotów prawa publicznego, w tym gmin) na konstrukcji długu, modelu prowadzenia biznesu na konstrukcji długu, modelu gospodarstwa domowego na konstrukcji długu – prawo o niewypłacalności w istocie rzeczy spełnia rolę koniecznego leku z właściwościami jedynie leczenia objawowego.

Na przykład w USA niewypłacalność dotknęła w roku 2009 miasto Vallejo, w 2011 – Jefferson County (hrabstwo), w 2012 – Stockton, San Bernardino (miasto) i San Bernardino County (hrabstwo), w 2013 – Detroit (co, jak się wydaje, było najbardziej spektakularnym przypadkiem niewypłacalności miejskiej, a w każdym razie była to dotychczas największa niewypłacalność miejska; Bomey, 2016)<sup>5</sup>. Z kolei w Wielkiej Brytanii, w której nie ma zaawansowanej legislacji z zakresu niewypłacalności municypalnej, niewypłacalnymi miastami stały się: Northamptonshire (2018), Croydon (2019), Slough (2019) i Birmingham (2023). Wywołało to swoisty renesans naukowego zainteresowania zjawiskiem *municipal bankruptcy*. Zainteresowanie było niewątpliwie interdyscyplinarne (nauki prawne zob. np. Hunt, 2016, s. 516–517; Livingston, 2024, s. 879; tam też obszerna literatura przedmiotu).

<sup>4</sup> W kwestii problematyki szeroko rozumianej suwerenności podmiotów prawa publicznego i procedur na wypadek ich niewypłacalności zob. w szczególności Gillette i Skeel Jr. (2012, s. 1063).

<sup>5</sup> Co do relacji pomiędzy niewypłacalnymi podmiotami prawa publicznego takimi jak *city* czy *county* na przykładzie San Bernardino zob. Callahano i Pisano (2014, s. 84).

Katastrofy finansowe wielu miast cechowały się wprost gargantuiczną wysokością zadłużenia. Zjawiska te pojawiły się w bogatych państwach Pierwszego Świata; nie były następstwem konfliktów zbrojnych. Odnosiły się do ludnych aglomeracji. Wreszcie, skutki niewypłacalności w niektórych wypadkach były niezwykle głębokie. Kwitnące metropolie z *American Dream* przemieniały się – jak to plastycznie określono w literaturze – w *zombieland* (Chung, 2016, s. 773; McDonald, 2014, s. 1). Zjawisko to – choć są także liczne przypadki mniejszej wagi – nie było jednak powszechne. Z istoty rzeczy miast jest mniej niż przedsiębiorców i konsumentów posiadających zdolność upadłościową. Niemniej o ile upadłość przedsiębiorcy czy konsumenta ma ograniczony zasięg oddziaływania, o tyle niewypłacalność miejska jest problemem dla całej społeczności lokalnej. W latach 1937–2004 w USA z instytucji niewypłacalności gminy skorzystało około 500 podmiotów (Park, 2004, s. 228), a dane statystyczne pokazują, że w okresie 1937–2011 złożono ponad 600 wniosków o niewypłacalność (Montrose, 2017, s. 707; Trotter, 2011, s. 45). Oczywiście o sensie tworzenia norm w dziedzinie prawa o niewypłacalności nie rozstrzyga statystyka. Przepisy te mają charakter „ratunkowy”. Im rzadziej są stosowane, tym lepiej (Craig 1996, s. 90–95).

Prawo o niewypłacalności, regulujące przymusową likwidację majątku dłużnika celem zaspokojenia wierzycieli albo zasady zawarcia układu z wierzycielami (United Nations Commission on International Trade Law, 2005, s. 11), standardowo przeznaczone jest dla dłużników będących przedsiębiorcami (*corporate insolvency, business insolvency*), a dodatkowo osób fizycznych – konsumentów (*individual insolvency, consumer insolvency*). W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że upadłość korporacyjna i konsumencka są definiowane przez dwie główne cechy: przymusową procedurę i zbiór reguł co do postępowania z majątkiem dłużnika. Te cechy „rządów prawa” obniżają koszty pożyczek *ex ante*, między innymi zniechęcając do poszukiwania renty *ex post*. Z drugiej strony upadłość komunalna, pomimo pozornych podobieństwa, ucieleśnia radykalnie inną wizję dostosowania długu. Istotne priorytety procedury przewidziane w rozdziale 9 US Bankruptcy Code<sup>6</sup> są obarczone niepewnością, a samo powołanie się na niewypłacalność podlega prawu weta ze strony wielu podmiotów. W związku z tym twierdzi się, że inne modele upadłości są niewystarczające do wyjaśnienia istniejącego systemu dostosowania długu komunalnego (Buccola 2017, s. 1301).

W USA – i w innych systemach prawnych (o czym niżej) – adresatem regulacji prawa o niewypłacalności są gminy (miasta) czy inne terytorialne jednostki administracyjne. Tytułem przykładu można wskazać przede wszystkim na rozdział 9 U.S. Bankruptcy Code. Legislacja dotycząca tzw. *municipial bankruptcy* w USA sięga lat trzydziestych XX w. i była następstwem wydarzeń z czasów Wielkiego Kryzysu. Kolejnym motorem zmian legislacyjnych był kryzys finansowy Nowego Jorku w połowie lat siedemdziesiątych XX w. (Bond, 1976, s. 1; Deitch, 2015, s. 2721–2722; Hunt, 2016, s. 524–526; Knox i in., 2020, s. 1–32; Kimhi, 2010, s. 352; Moringiello, 2014, s. 403; Moberg i Wagner, 2014, s. 30; Reuschlein, 1938, s. 365).

<sup>6</sup> Bankruptcy Reform Act of 1978, Pub. L. 95-598, Nov. 6, 1978.

W polskim systemie prawnym jednostki samorządu terytorialnego nie są wyposażone ani w zdolność upadłościową, ani w zdolność restrukturyzacyjną (Klyta, 2012; Miczek 2005, s. 72; Przychodzki i Słacińska, 2006, s. 27). Mają one przy tym samodzielność finansową (Babczuk, 2011, s. 475; Podleśny, 2022, s. 160). Wiele gmin w Polsce jest zadłużonych (Langer, 2014, s. 84). Skrajnym przykładem niespłacalnego zadłużenia był *casus* ostatecznie zlikwidowanej gminy Ostrowice (Piękoś, 2019, s. 125).

### III. SZCZEGÓLNY CHARAKTER PRAWNY GMIN JAKO DŁUŻNIKÓW

*Gmina* (jednostka samorządu terytorialnego) jest elementem konstytucyjnego ustroju państwa. Gmina jest podmiotem prawa publicznego realizującym zadania publiczne na szczeblu lokalnym, a nie prywatną korporacją. W swej istocie finansowego (ekonomicznego) bytu nie podlega ona takim zasadom jak reguły wolnego rynku, gdyż przede wszystkim zaspokajają określone zbiorowe potrzeby wspólnoty (Bruckner, 2020, s. 343).

Zaspokajanie niektórych z tych potrzeb może być deficytowe. Gminy nie prowadzą przemijającego (wraz z odejściem pokolenia) gospodarstwa domowego. Gminy są w zasadzie bytami wieczystymi. Władzę nad gminą sprawują osoby wybrane (nominowane) w określonym mechanizmie politycznym (np. demokratyczne wybory, zarząd komisaryczny). Gminy nie tylko są podmiotami prawa publicznego, ale także mają własną podmiotowość prawną w obszarze prawa prywatnego. W obrocie prawnym wchodzi w różne interakcje z innymi podmiotami na podstawie relacji o charakterze zarówno horyzontalnym (podlegających prawu prywatnemu), jak i wertykalnym (podlegających prawu publicznemu). Majątek gminny stanowi dobro publiczne. W literaturze podkreśla się, że tak jak gmina nie jest odpowiednikiem spółki, tak mieszkańiec gminy nie jest odpowiednikiem akcjonariusza w kontekście procedury związanej z niewypłacalnością gminy (Bruckner, 2020, s. 343).

Z istoty rzeczy niewypłacalność gminy oddziałuje na całą społeczność lokalną na przykład przez obniżenie jakości usług publicznych. W nauce akcentuje się, że gmina jako podmiot prawa publicznego powinna zaspokajać potrzeby zbiorowości bez względu na swoje problemy z płynnością finansową (zob. Kopańska 2003, s. 78).

Jednym z argumentów przeciwko przyznaniu gminom zdolności upadłościowej jest między innymi obawa przed skutkami „niekontrolowanych”, zbyt pochopnie wszczętych, postępowań upadłościowych (Babczuk, 2004, s. 141). Gminy są szczególnego rodzaju dłużnikami, gdyż oprócz typowych wierzycieli (takich jak kontrahenci z umów cywilnoprawnych, pracownicy aparat administracyjnego gminy, obligatariusze obligacji gminnych, wierzyciele legitymowani treścią tytułów wykonawczych) szczególną grupę interesariuszy stanowią odbiorcy powszechnych usług publicznych świadczonych przez gminy (Deitch, 2015, s. 2708).

#### IV. PRZYCZYNY FAKTYCZNE NIEWYPŁACALNOŚCI GMIN

Gminy mogą stać się niewypłacalne z wielu powodów. Przy czym, jak się uważa w piśmiennictwie obcym, niewypłacalność może wynikać z jednego zdarzenia albo może być efektem narastających procesów zadłużania się gminy. W tym pierwszym przypadku może być to na przykład przegranie przez gminę sprawy cywilnej (zwłaszcza sprawy opartej na pozwie zbiorowym), defraudacja środków publicznych, nieudana inwestycja (Deitch, 2015, s. 2707). Defraudacja środków publicznych była przyczyną niewypłacalności Jefferson County (Alabama). Z kolei zła inwestycja była powodem zapaści finansowej Orange County (Deitch, 2015, s. 2718). Niewypłacalność może być też następstwem zniszczeń wywołanych przez nadzwyczajną katastrofę naturalną (tornado, powódzie itd.; np. Kopplin, 2002, s. 32).

W tym drugim przypadku przyczyną niewypłacalności mogą być: deindustrializacja, depopulacja mieszkańców gminy, znaczące zmniejszenie się kohorty podatników podatków gminnych, złe zarządzanie finansami gminnymi, koszty wykonywania zadań własnych w zakresie edukacji czy ochrony zdrowia, rosnące koszty utrzymania infrastruktury gminnej, rosnące koszty obsługi wyemitowanych obligacji miejskich (Deitch, 2015, s. 2707). Na przykład niewypłacalność Detroit w USA wiązała się z kryzysem branży motoryzacyjnej, wyludnieniem miasta, utratą bazy podatkowej, zapaścią usług publicznych (w tym zapewnienia ochrony przed przestępczością; zob. Dove, 2020, s. 337; Schindler, 2016, s. 818–836; Shahg i Nallathiga, 2015, s. 66).

W literaturze zwraca się uwagę na okoliczność, że sytuacja finansowa gmin jest wrażliwa na strukturalne kryzysy gospodarcze (Davidson i Kutz, 2015, s. 107; Wolfe, 2012, s. 555). Obecnie wiele uwagi poświęca się predykcji problemów finansowych gmin (Coordes, 2017, s. 496). Zatem przyczyny niewypłacalności gmin mają głównie charakter cywilizacyjny, najczęściej wynikający z błędów w zarządzaniu finansami gmin.

#### V. PRZEGLĄD WYBRANYCH SYSTEMÓW PRAWNYCH W ZAKRESIE REGULACJI NIEWYPŁACALNOŚCI GMIN

##### 1. USA: rozdział 9 U.S. Bankruptcy Code

Biorąc pod uwagę szczególne cechy gminy jako dłużnika, nie byłoby właściwe bezrefleksyjne powtórzenie wobec niej regulacji prawnej odnoszącej się do przedsiębiorców czy konsumentów (Hunt, 2015, s. 526). Zatem niezbędne wydaje się odpowiednie dopasowanie środków prawnych. Należy mieć też na uwadze, że prawo o niewypłacalności nie dysponuje żadnymi cudownymi receptami (Wolfe, 2012, s. 589). Prawo o niewypłacalności to tylko procedury, które mogą ułatwić radzenie sobie z problemem niedoboru. Kluczowe znaczenie będą miały personalne umiejętności dla odpowiedniego zarządzania kryzysowego. Jak stwierdza Hunt (2016, s. 527), procedura dotycząca niewypłacalności municy-

palnej nie powinna być traktowana jako alternatywa dla niepodnoszenia podatków gminnych czy jako sposób uregulowania rachunku za nieodpowiedzialną (populistyczną) politykę wydatkową władz gminy. Procedura niewypłacalności gminy nie ma na celu pokrzywdzenia ogółu wierzycieli, ale ma działać na ich korzyść (s. 535). Zatem rozdział 9 U.S. Bankruptcy Code *expressis verbis* nakład na gminę obowiązek gminy do działania w dobrej wierze (s. 552).

Zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale 9 U.S. Bankruptcy Code kierunkowym środkiem prawnym jest czasowa ochrona przed wierzycielami (tzw. *automatic stay*) i plan restrukturyzacyjny: wymaga on spełnienia wielu wymogów, podlega zatwierdzeniu przez sąd, jego wykonywanie jest nadzorowane (Chiacchiere 1992, s. 425; Deitch, 2015, s. 2724).

Należy podkreślić, że są to nielikwidacyjne środki zaradcze. Stosowane są one *ex post*, czyli po powstaniu stanu niewypłacalności (np. Hunt, 2016, s. 527). Zatem założeniem przewodnim legislacji jest pozwolenie zadłużonej gminie na złapanie oddechu. Zmasowana windykacja wielu należności nigdy nie może doprowadzić do zaspokojenia wszystkich zainteresowanych wierzycieli tu i teraz i jednocześnie stanowić źródło powiększania się zadłużenia. W ramach planu restrukturyzacyjnego możliwa jest redukcja zobowiązań, karencja w ich spłacie bądź rozłożenie na raty (Zack i Black, 2014, s. 46).

W realiach finansów miast w USA istotną grupę wierzycieli stanowią obligatariusze obligacji miejskich. Restrukturyzacja może obejmować także ich wierzycelności. Przepisy US Bankruptcy Code pozwalają na rozwiązanie przez gminę niekorzystnych dla niej umów, w tym umów o pracę (Zack i Black, 2014, s. 46). W literaturze sformułowano jednak pogląd o potrzebie szerszej ochrony prawnej dla wypłacanych świadczeń pracowniczych. Złożenie przez gminę wniosku na podstawie U.S. Bankruptcy Code wymaga odpowiedniej autoryzacji ze strony władz stanowych (Deitch, 2015, s. 2727; Moringiello, 2017, s. 5; Tung, 2002, s. 530; Wolfe 2012, s. 556). Nie ma przy tym obowiązku prawnego złożenia takiego wniosku (Herold, 2020, s. 113). Co więcej, wpływ sądu na działalność gminy jest ograniczony w porównaniu z jego możliwościami w odniesieniu do niewypłacalności przedsiębiorców i sąd nie może kontrolować władzy politycznej i wykonawczej gmin (Hunt, 2016, s. 526; McConnell i Pickert, 1993, s. 425; Zack i Black, 2014, s. 46). Plan restrukturyzacji wymaga przyjęcia przez większość wierzycieli i zatwierdzenia przez sąd (Herold, 2020, s. 115).

W amerykańskiej literaturze przedmiotu pojawiają się postulaty, aby wzbogacić katalog środków prawnych o możliwość likwidacji majątku podmiotu publicznego (Coordes, 2016, s. 307). Jednym z interesujących problemów aksjologicznych związanych z niewypłacalnością Detroit była kwestia dóbr kultury zgromadzonych przez to miasto. Powstało pytanie, czy dla zaspokojenia roszczeń obligatariuszy obligacji miejskich uzasadnione byłoby przeznaczenie na ten cel dzieł sztuki o olbrzymiej rynkowej wartości (Deitch, 2015, s. 2708; Frye 2016, s. 629). Krytyka skromnego zasobu środków prawnych w rozdziale 9 U.S. Bankruptcy Code nabrała rumieńców w szczególności w warunkach ekonomii postcovidowej (Livingston, 2024, s. 885). Pomimo krytyki istniejącej regulacji, która może być motorem reformy, generalnie instytucja niewypłacalności gminy jest oceniana pozytywnie (Abott i Singla, 2021, s. 428).

## 2. Węgry

Ustawodawstwo węgierskie od 1996 r. przewiduje procedurę niewypłacalności dla gmin, w której orzeka sąd (ustawa z 1991 r. o samorządach lokalnych<sup>7</sup> z dalszymi nowelizacjami). Niewypłacalność gminy rozumiana jest jako brak możliwości terminowego płacenia pracownikom, wierzycielom i dostawcom. Procedura ma charakter sądowy (Barati-Stec, 2014, s. 1–15; Herold, 2020, s. 111; Lentner i in., 2024, s. 182–194). Gmina ma obowiązek złożenia wniosku (Herold, 2020 s. 113). Zaspokojenie długu komunalnego nadzorowane jest przez niezależnego urzędnika upadłościowego (Jókay i Veres-Bocskay, 2014, s. 115; Kovács, 2011, s. 81; Pocsai, 2023).

U podstaw węgierskiej regulacji stało założenie, że węgierskie gminy mogą prowadzić działalność gospodarczą, a państwo nie odpowiada za ich zobowiązania i jednocześnie środki publiczne udostępnia wyłącznie na świadczenie usług publicznych. Ustawa chroni zarówno wierzycieli, jak i zadłużoną gminę. Gmina może zostać uznana za niewypłacalną przez sąd także na wniosek wierzycieli. W konsekwencji wszczęcia postępowania gmina musi zawiesić finansowanie wszystkich działań i usług, które nie służą podstawowym funkcjom lub nie wykonują władzy publicznej w imieniu państwa. Jednocześnie ustawa szczegółowo wymienia wszystkie obowiązkowe zadania gminne, które muszą być wykonywane nawet w trakcie procesu restrukturyzacji długu i muszą być finansowane z budżetu awaryjnego. Zawieszenie płatności objętych restrukturyzacją następuje z mocy prawa. Plan restrukturyzacji wymaga przyjęcia przez większość wierzycieli i zatwierdzenia przez sąd (Herold, 2020, s. 114).

Na Węgrzech w latach 1996–2010 złożono 38 wniosków. Mniej więcej połowa z nich była konsekwencją nadmiernych wydatków i niewłaściwego zarządzania finansami. W żadnej z gmin jednak nie przerwano świadczenia usług publicznych. Niemniej, jak się ocenia, wiele gmin, które spełniały przesłanki niewypłacalności, nie złożyło wniosku (choć było to obowiązkowe). Z inicjatywą wszczęcia postępowania niechętnie też wychodzili wierzyciele (Herold, 2020, s. 108).

## 3. Szwajcaria

Początki regulacji w Szwajcarii sięgają XIX w., kiedy kilka gmin znalazło się w trudnej sytuacji finansowej i musiało liczyć na wsparcie władz kantonalnych. W tym czasie opracowano przepisy dotyczące niewypłacalności municypalnej, ale ich nie wdrożono. Dalsze próby uregulowania niewypłacalności podejmowano w trakcie kryzysu gospodarczego w latach trzydziestych XX w.

Jednak dopiero w 1947 r. pod naciskiem instytucji bankowych i ubezpieczeniowych przyjęto federalną ustawę o egzekucji długów gminy i innych kor-

---

<sup>7</sup> 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről, Magyar Közlöny 1991 nr 37, 21 maja 1991 r.

poracji kantonalnego prawa publicznego<sup>8</sup> (Herold, 2020, s. 107; Melly, 2012, s. 164–172). Procedura ta, co do zasady, ma charakter administracyjny. Podlega zasadzie *ultima ratio*. Złożenie wniosku przez gminę albo inny uprawniony organ władzy publicznej jest dobrowolne. Zawieszenie płatności zobowiązań może nastąpić, jeżeli nie pokrzywdzi to wierzycieli. Plan restrukturyzacji wymaga przyjęcia przez większość wierzycieli i zatwierdzenia przez organ administracyjny. Istnieje zależność pomiędzy restrukturyzacją a ustabilizowaniem budżetu – odpowiednie czynności powinny zostać podjęte jeszcze przed złożeniem wniosku (Herold, 2020, s. 107–115).

#### 4. Kolumbia

Kolumbia przeszła szybki proces decentralizacji, który rozpoczął się w latach siedemdziesiątych XX w. i przyspieszył w 1991 r. Na gminy nałożono liczne obowiązki w zakresie świadczenia usług publicznych, ale te bazowały głównie na dotacjach z rządu centralnego. W związku z tym – jak się ocenia – zachęty do zwiększania zasobów własnych i ochrony dyscypliny finansów publicznych były słabe. Rosnący poziom zadłużenia gmin i wydatków skłonił władze Kolumbii do uchwalenia kilku ustaw, których celem było przewyższenie niedociągnięć instytucjonalnych i regulacyjnych oraz zniechęcenie do nadmiernych wydatków i pożyczek. Jednym z tych środków jest zapewnienie mechanizmu restrukturyzacji zadłużenia określonego w ustawie 550/1999<sup>9</sup> i uzupełnionego ustawą 617/2000<sup>10</sup>. Procedura nie ma charakteru sądowego, ale administracyjny. Jest prowadzona przez specjalny urząd publiczny. Istnieje zależność pomiędzy restrukturyzacją a ustabilizowaniem budżetu – są częścią planu restrukturyzacji (Herold, 2020, s. 107–117).

#### 5. Republika Południowej Afryki

W Republice Południowej Afryki po upadku apartheidu gminy doświadczyły kluczowych zmian: gwarancja rządu centralnego w zakresie długu lokalnego została zniesiona, a granice gmin zostały ponownie wytyczone (łącznie czarne i białe, biedne i bogate społeczności miejskie). W miarę pogarszania się finansów połączonych gmin przyznawano im rozległe dotacje międzyrządowe, ograniczając potrzebę zaciągania pożyczek, a w 2003 r. wprowadzono ustawę

<sup>8</sup> Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über die Zwangsvollstreckung gegenüber Gemeinden und anderen Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts/ Loi fédérale du 4 décembre 1947 sur la poursuite pour dettes contre les communes et autres corporations de droit public cantonal/ Legge federale del 4 dicembre 1947 sull'esecuzione forzata nei confronti dei comuni e di altre corporazioni di diritto pubblico cantonale, Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS), AS 1948 I, 4 stycznia 1948 r.

<sup>9</sup> Ley 550 de 1999 – “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales”, Diario Oficial No. 43.836, 30 grudnia 1999 r.

<sup>10</sup> Ley 617 de 2000 – “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 44.188, 9 października 2000 r.

o zarządzaniu finansami gmin<sup>11</sup>. Jej celem było zapewnienie kompleksowych ram zarządzania finansami gminnymi i zaciągania pożyczek, jak również uregulowanie rynku kapitałowego dla finansowania gmin (Herold, 2020, s. 107).

Przyjęta procedura ma charakter hybrydowy. Sąd otwiera postępowanie i zatwierdza plan restrukturyzacji. Natomiast opracowanie planu podlega kompetencji innego organu administracyjnego. Procedura podlega zasadzie *ultima ratio*. Zawieszenie płatności zobowiązań wymaga osobnego wniosku i jest czasowe. Istnieje zależność pomiędzy restrukturyzacją a ustabilizowaniem budżetu – odpowiednie czynności powinny zostać podjęte jeszcze przed złożeniem wniosku i są częścią restrukturyzacji (Herold, 2020, s. 112–117).

## 6. Rumunia

W prawie rumuńskim<sup>12</sup> bardzo dokładnie zdefiniowano pojęcie niewypłacalności gminy (Borlea i Achim, 2014, s. 398). Niewypłacalność to stan majątku charakteryzujący się istnieniem trudności finansowych, istotnym brakiem dostępności gotówki, który prowadzi do niepłacenia wymagalnych zobowiązań pieniężnych przez określony czas. Za niewypłacalność uznaje się jeden z następujących przypadków: (1) nieregulowanie wymagalnych zobowiązań pieniężnych starszych niż 90 dni i przekraczających 15% wydatków przewidzianych w budżecie ogólnym gminy, z wyjątkiem spornych; (2) nieuregulowanie wynagrodzenia przewidzianego w budżecie przez okres dłuższy niż 90 dni od daty wymagalności (Didea i Ilie, 2022, s. 60). Plan restrukturyzacji gminy może zostać opracowany przez odpowiedniego urzędnika za zgodą odpowiedniego trybunału obrachunkowego albo w postępowaniu sądowym w związku z niewypłacalnością (Borlea i Achim, 2014, s. 398).

## 7. Anglia i Walia

W Anglii i Walii procedura obowiązująca na wypadek niewypłacalności gminy nie została uregulowana w ustawie upadłościowej, ale w Local Government Finance Act 1988<sup>13</sup>. Przyjęta procedura nie powieli schematów związanych z niewypłacalnością przedsiębiorcy czy konsumenta. Na podstawie sekcji 114 tegoż aktu prawnego urzędnik finansowy rady miejskiej składa raport, w którym oświadcza, że władze gminy zamierzają ponieść wydatki niezgodne z prawem. Okoliczność taka zachodzi między innymi wtedy, gdy spodziewane wydatki przekroczą dochody za dany rok finansowy. Po złożeniu raportu gmina nie może ponosić nowych wydatków, chyba że urzędnik finansowy na to zezwoli. Następnie władze gminy w ciągu 21 dni muszą ustalić, w jaki sposób dostosować swoje wydatki do finansowania. W grę może wchodzić: ogranicze-

<sup>11</sup> Local Government: Municipal Finance Management Act, 2003 (Act No. 56 of 2003), Government Gazette No. 26019, 13 lutego 2004 r.

<sup>12</sup> Legea nr. 85/2014 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 466, 25 czerwca 2014 r.

<sup>13</sup> Local Government Finance Act 1988, United Kingdom Public General Acts, 29 lipca 1988 r.

nie wydatków, tzw. relokacja budżetów (gmina ma dwa oddzielne budżety: kapitałowy na różne wydatki inwestycyjne i zasobów finansowych na bieżące wydatki na usługi), podwyżki podatków gminnych, interwencja rządu centralnego. Jeśli rząd uważa, że lokalny organ nie wypełnia swojego „obowiązku zapewnienia najlepszej staranności”, może interweniować w jego zarządzanie. Może to przybrać formę bezpośrednich instrukcji zmian lub bezpośredniego wsparcia – mianowania tzw. komisarzy w celu przejęcia części lub wszystkich operacji. Rząd brytyjski ogranicza kwotę, o jaką władze lokalne mogą podnieść podatek lokalny w ciągu jednego roku bez przeprowadzenia referendum wśród mieszkańców. Na lata 2023/2024 limit wynosi 5% dla władz odpowiedzialnych za opiekę społeczną. Jednak rząd przyznał niektórym władzom lokalnym, które wydały zawiadomienia na podstawie sekcji 114, uprawnienie do podnoszenia podatku lokalnego powyżej tego limitu. W latach 2023/2024 rząd brytyjski zezwolił Croydon na podniesienie stawek do 15%, a Thurrock i Slough – 10%.

## 8. Włochy

Obecnie przepisy włoskiego prawa administracyjnego<sup>14</sup> dotyczące zarządzania gminami w trudnej sytuacji finansowej mają zastosowanie tylko do wybranych *enti pubblici locali e territoriali*. Są to: *comuni*, *province* i *città metropolitane* (Vaccari, 2017, s. 6).

Włoski ustawodawca definiuje pojęcia tzw. deficytu strukturalnego i tzw. nierównowagi strukturalnej jako przesłanek zastosowania odpowiednich procedur. *Enti pubblici* (podmioty publiczne) to organizacje utworzone lub uznane przez prawo, za pomocą których administracja publiczna wykonuje swoją działalność i realizuje interes publiczny. Podmioty publiczne mogą realizować cele gospodarcze i nawet być zarejestrowane jako spółki prywatne. *Enti locali* i *enti territoriali* to *enti pubblici*, które działają na poziomie lokalnym. Charakteryzują się autonomią organizacyjną, podatkową i finansową. *Enti locali* obejmują: *comuni* (tj. wspólnota), *province*, *città metropolitane* (tj. duże miasta, zgodnie z definicją ustawową), *comunità montane* (tj. wspólnoty na obszarach górskich), *comunità isolate* (tj. wspólnoty na wyspach) i *unioni di comuni* (tj. grupy wspólnot; Vaccari, 2017, s. 6).

Gmina znajduje się w „deficycie strukturalnym”, jeśli jej bilans nie spełnia co najmniej pięciu z dziesięciu kryteriów finansowych określonych przez władze centralne. W takiej sytuacji gmina zostaje poddana nadzorowi centralnego organu administracyjnego. Wiąże się z tym szereg ograniczeń (m.in. co do zatrudnienia nowych osób). Jeśli deficyt strukturalny nie zostanie zmniejszony, może wystąpić sytuacja „strukturalnej nierównowagi”. Gmina składa w tej sprawie publiczne oświadczenie, a następnie rozpoczyna „wieloletnią procedurę restrukturyzacji”. Jest to formalna procedura prowadzona przez dłużnika. Wywołuje te same konsekwencje co wcześniej wymieniony proces „nadzoru”

---

<sup>14</sup> Decreto Legislativo 18 agosto 2000, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n. 227, 28 września 2000 r.

(kontrola personelu i wydatków), a ponadto zawiesza postępowania egzekucyjne wobec gminy. Jeśli gmina podniesie podatki lokalne do maksymalnych progów ustalonych przez prawo i przedstawi w ciągu 90 dni plan zmniejszenia nierównowagi strukturalnej i sprzedaży wszystkich aktywów niebędących podstawowymi, może ubiegać się o wsparcie finansowe. Gmina może również pożyczyć pieniądze na rynku, ale wyłącznie na cele inwestycyjne (Vaccari, 2014, s. 6–7).

W 2011 r. ustawodawca wprowadził „procedurę kierowanej nierównowagi”. Jest ona wszczynana przez organ sądowy, jeżeli bilans gminy wykazuje sytuację deficytu strukturalnego, który może prowadzić do nierównowagi strukturalnej (tj. ten sam wymóg co dla rozpoczęcia wieloletniej procedury restrukturyzacyjnej; Vaccari, 2014, s. 7).

Sąd wzywa gminę do przyjęcia w krótkim czasie wszystkich niezbędnych środków w celu rozwiązania deficytu strukturalnego (*de facto* gmina jest zobowiązana do opracowania wieloletniego planu dostosowawczego). Brak działania prowadzi do rozwiązania organów wybieralnych i mianowania specjalnego komisarza z obowiązkiem opracowania planu dostosowawczego (Vaccari, 2014, s. 8).

Jeśli żaden z tych mechanizmów nie zadziała, a gmina stanie w obliczu „strukturalnej nierównowagi”, jedyną możliwością pozostaje „procedura nierównowagi”. Może ją uruchomić albo gmina, albo specjalny komisarz. Zarządzenie procedurą powierzone jest osobie (*organo straordinario di liquidazione*) wyznaczonej przez ministra właściwego w sprawach wewnętrznych. Wszczęcie procedury skutkuje zawieszeniem postępowań egzekucyjnych przeciwko gminie i zamrożeniem odsetek od wszystkich skonsolidowanych długów. Nowy dług może zostać zaciągnięty wyłącznie w celu spłaty istniejących długów od Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., czyli spółki publicznej w całości należącej do państwa. Wszystkie podatki lokalne zostaną podniesione do najwyższej możliwej stawki na okres do 5 lat. Osoba prowadząca postępowanie ma uprawnienia do renegocjowania istniejących długów z wierzycielami. Sporządza się plan spłaty istniejących zobowiązań (Vaccari, 2014, s. 8).

## VI. REGULACJA *DE LEGE LATA* DOTYCZĄCA NIEWYPŁACALNOŚCI GMIN W POLSCE

Najogólniej rzecz ujmując, wypłacalność gminy można określić jako jej zdolność do terminowego regulowania jej bieżących i przyszłych zobowiązań w warunkach zachowania zasad odpowiedniej dyscypliny budżetowej (na temat pojęcia wypłacalności gminy np. Bitner, 1999, s. 31; Łukomska-Szarek, 2011, s. 127; Stolorz-Krzysz, 1998, s. 11). System prawa *de lege lata* przewiduje szereg środków zaradczych chroniących gminy przed niewypłacalnością (Babczuk, 2011, s. 478; Wiewióra, 2009, s. 35). Jednocześnie istnieją instrumenty prawne pozwalające na działania zaradcze w związku z zaistniałą niewypłacalnością (Bitner, 2013, s. 18–20; Gonet, 2008, s. 17, 2014, s. 77–78). Gmi-

na samodzielnie prowadzi swoją gospodarkę finansową (art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>15</sup>).

Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa (art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych<sup>16</sup>; Herold, 2020, s. 100). Uchwalenie budżetu, zatwierdzenie jego wykonania i audyt wewnętrzny podlegają ścisłemu reżimowi prawnemu. Niemniej zgodnie z art. 217 ust. 3 pkt 1–3 u.f.p. deficyt budżetowy może być sfinansowany przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych, kredytów bądź pożyczek. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na konieczność utrzymania „higieny finansowej” między wysokością wydatków a przychodami (Herold, 2020, s. 100). Kluczowe znaczenie mają tutaj limity zadłużenia: tzw. *debt ceiling* (o różnych metodach limitowania zadłużenia gmin np. Babczuk, 2011, s. 478; Galiński, 2017, s. 19).

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 i 6a u.f.p. uchwała budżetowa określa: limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, jak również limit innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Przepisy nakładają na gminę obowiązek przygotowania wieloletniej prognozy finansowej (art. 226–227 u.f.p.). Kontrolę gospodarki finansowej gmin sprawują regionalne izby obrachunkowe (art. 62 ust. 1 u.s.g.). Powstaje jednak pytanie, czy są to środki wystarczające.

## VII. PROPOZYCJA NOWEJ PROCEDURY NA WYPADEK NIETYTUŁOWOŚCI GMINY

Obecna regulacja problemu nietytułowości gmin, przede wszystkim na poziomie przepisów o finansach publicznych, nie wydaje się rozwiązaniem wystarczającym jak na współczesne wyzwania cywilizacyjne. Gminy również są narażone na konsekwencje strukturalnych kryzysów gospodarczych, skutki spadku wartości pieniądza, skutki depopulacji itp. Specjalistyczna regulacja dotycząca nietytułowości gmin nie może być jednak prostym powtórzeniem rozwiązań przyjętych dla przedsiębiorców. Zaproponowanie dodatkowej regulacji odnoszącej się do gmin powinno być oparte na założeniach, że (1) w jej wyniku nie dojdzie do naruszenia pozycji ustrojowej gminy wnikającej z ładu konstytucyjnego<sup>17</sup>; (2) nie dojdzie do przerwy w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty; (3) zostanie zapewnione racjonalne korzystanie z nowych rozwiązań; a także opierać się na (4) podstawie efektywności ekonomicznej takiego rozwiązania; (5) zasadzie odpowiedniego poszanowania interesów wierzycieli

<sup>15</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95, t.jedn.: Dz. U. 2024, poz. 609 (dalej jako: u.s.g.).

<sup>16</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.jedn.: Dz. U. 2025, poz. 1483, 1844, 1846 (dalej jako: u.f.p.).

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej jako: Konstytucja).

i mieszkańców gminy oraz (6) założeniu, że nowe przepisy o niewypłacalności wprowadzą jedynie dodatkowe i fakultatywne oprzyrządowanie prawne.

Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji). Objęcie gmin regulacją prawa o niewypłacalności nie może wpływać na wykonywanie przez nie zadań publicznych: z jednej strony gmina nie może zaprzestać wykonywania tych zadań, a z drugiej – ani sądy, ani urzędnicy sądowi powołani w sprawie o niewypłacalność nie powinni wpływać na sposób ich wykonywania. Zgodnie z art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. W konsekwencji na podstawie przepisów prawa o niewypłacalności ani sąd, ani urzędnik sądowy powołany w sprawie o niewypłacalność nie może przejąć zarządu majątkiem gminy, nie może przejąć kompetencji ustawowych organów gminy. Nie byłoby dopuszczalne powołanie w sprawie niewypłacalność ani zastępcy pośredniego, ani zastępcy bezpośredniego organów gminy.

Na podstawie art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Działalność gmin podlega zatem szczególnemu finansowaniu, niemniej przepis ten ani nie zakazuje, ani nie ogranicza możliwości restrukturyzacji już powstałych zobowiązań gminy. Określenie w ewentualnej ustawie o restrukturyzacji zobowiązań niewypłacalnej gminy, że dopuszczalna jest propozycja układowa polegająca na umorzeniu części zobowiązań, w tym odsetek, nie narusza przypisów Konstytucji. Gmina obecnie może zawrzeć umowę ugody, ugodę sądową, ugodę w postępowaniu pojednawczym, ugodę przed mediatorem, na mocy której uzyska korzyść w postaci obowiązku zapłaty mniejszej kwoty zobowiązania. Analogicznie korzyść w postaci zapłaty mniejszej kwoty zobowiązań na podstawie zawartego układu nie jest klasycznym źródłem dochodów.

Rozważania te można podsumować wnioskiem, że z uwagi na pozycję prawną gminy nie jest możliwe zastosowanie „pełnoskalowego” prawa o niewypłacalności, w tym przepisów o powstaniu szczególnej masy majątkowej, której zarząd zostaje odjęty dłużnikowi i (upraszczając) przekazany do kompetencji osób powoływanych w postępowaniu w sprawie o niewypłacalność.

*De lege ferenda* postępowanie wobec niewypłacalnych gmin powinno mieć charakter tylko restrukturyzacyjny (niezależnie od niekiedy podnoszonych wątpliwości co do zupełności takiego instrumentu w odniesieniu do gminy wyrażonych w literaturze amerykańskiej). Postępowanie takie nie mogłoby zmierzać wyłącznie do likwidacji majątku gminy i pozbawienia jej bytu prawnego. Nie wyklucza to jednak możliwości zbycia części majątku gminy celem popra-

wy płynności finansowej ani zamiany (konwersji) wierzytelności na obligacje gminy zabezpieczone na składnikach jej majątku.

Jednocześnie – odwołując się do rodzimych tradycji prawnych – powinno to być postępowanie sądowe, a nie administracyjne. Dla podkreślenia specyfiki procedury przeznaczonej dla niewypłacalnych gmin – nie powinno to być jedynie odrębne postępowanie restrukturyzacyjne względem głównego modelu postępowania przeznaczonego dla przedsiębiorców. Postępowanie to powinno mieć charakter samodzielny (główny). Normy materialnoprawne, ustrojowe, proceduralne mogą znaleźć się w jednej ustawie, która – w zakresie w niej nieuregulowanym – może odsyłać do ustawy z 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne<sup>18</sup> i dalej piętrowo do przepisów procedury cywilnej<sup>19</sup>.

Celem postępowania na wypadek niewypłacalności gminy powinno być w pierwszej kolejności zapewnienie nieprzerwanego zaspokajania potrzeb wspólnoty. W drugiej kolejności celem postępowania powinna być restrukturyzacja zobowiązań gminy i – stosownie do okoliczności – jak najpełniejsze zaspokojenie wierzycieli. Co do wierzycieli powinna obowiązywać zasada *pari passu*. Niemniej przepisy powinny uwzględniać uprzywilejowanie wynikające z zabezpieczeń rzeczowych. Jednocześnie powinno się uwzględnić potrzeby regulacji szczególnych zasad zaspokojenia wierzycieli – posiadaczy obligacji gminnych. Do rozważenia pozostaje możliwość uprzywilejowania wierzycieli, których wierzytelności dotyczą zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zobowiązanie gminy z tytułu obowiązku zwrotu dotacji podlega zasadom prawa Unii Europejskiej

Podmiotami, do których miałyby zastosowanie nowe przepisy, byłyby z pewnością gminy (w tym miasta na prawach powiatu). Oczywiście możliwe jest dopuszczenie do otwarcia procedury w stosunku do każdej z jednostek samorządu terytorialnego.

Postępowanie mogłoby zostać wszczęte po spełnieniu merytorycznych, odrębnie zdefiniowanych dla gmin, przesłanek niewypłacalności. Legitymację do złożenia wniosku należałoby ograniczyć tylko do zainteresowanej gminy. W konsekwencji niedopuszczalny byłby wniosek o wszczęcie postępowania ze strony wierzyciela, prokuratora, wojewody, organów nadzoru finansowego bądź dawców pomocy publicznej. Złożenie wniosku o wszczęcie postępowania przez gminę – dłużnika powinno uzyskać uprzednią zgodę odpowiedniego organu nadzorczego: wojewody (opinię właściwej regionalnej izby obrachunkowej). Złożenie wniosku o wszczęcie postępowania przez gminę powinno być fakultatywne.

Skutkiem otwarcia postępowania w sprawie niewypłacalności gminy powinno być zawieszenie wykonywania zobowiązań podlegających restrukturyzacji (i jednocześnie proporcjonalna ochrona przeciwegzekucyjna). Zawieszenie wykonywania zobowiązań (ochrona przeciwegzekucyjna) powinno być

<sup>18</sup> Ustawa z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, t.jedn.: Dz. U. 2024, poz. 1428; 2025, poz. 1085, 1170, 1172; 2026, poz. 176.

<sup>19</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.jedn.: Dz. U. 2024, poz. 1568, 1841; 2025, poz. 620, 1172, 1302, 1518, 1661; 2026, poz. 26.

tylko czasowe. Prawo o niewypłacalności gmin powinno doprowadzić do rozładowania „zatoru” windykacyjnego, a także ograniczyć wzrost zadłużenia gmin z tytułu kosztów windykacji wobec poddania dochodzenia należności wspólnej procedurze. Stan niewypłacalności mógłby być przesłanką dla zmiany polityki podatkowej gminy w zakresie wysokości stawek podatków gminnych. Ustawa restrukturyzacyjna powinna potwierdzać obowiązek gminy do ciągłego zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty w czasie trwania postępowania. Ani sąd restrukturyzacyjny, ani nadzorca powołany do wsparcia procesu restrukturyzacji nie powinien mieć tytułu do ingerowania w ustrojowe sprawy gminy; nie przejmowałby też kontroli nad jej majątkiem. Zatem proponowana regulacja pozwalałaby zapanować nad sytuacją niewypłacalności gminy. Gmina zyskałaby nowe narzędzia zarządzania kryzysowego, jednocześnie zachowując swoją niezależność.

Plan restrukturyzacyjny gminy mógłby przewidywać m.in. takie środki, w tym stosowane łącznie, jak: (1) karencja w spłacie zobowiązań, (2) rozłożenie płatności zobowiązań na raty, (3) umorzenie lub zmniejszenie stopy odsetek, (4) redukcja należności głównej, (5) konwersja wierzytelności na obligacje gminne niezabezpieczone lub zabezpieczone, (6) konwersja wierzytelności na udziały lub akcje spółek gminnych, w których zgromadzenie wspólników albo walne zgromadzenie akcjonariuszy podjęły odpowiednie uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego na ten cel, (7) konwersja wierzytelności na udziały lub akcje spółek gminnych z programem ich odkupu przez gminę, (8) udział wierzycieli w zyskach marżowych spółek gminnych, na podstawie odpowiednio zmienionej umowy (statutu) spółki. Lista środków restrukturyzacji powinna być otwarta. Wartość umorzonych zobowiązań nie powinna stanowić „dochodu podatkowego” gminy. Atutem przedstawianej propozycji jest zatem szeroka różnorodność narzędzi restrukturyzacyjnych.

Układ restrukturyzacyjny gminy powinien być przegłosowany przez większość wierzycieli i powinien podlegać zatwierdzeniu przez sąd. Dzięki tej regulacji gmina mogłaby objąć restrukturyzacją należności także tych wierzycieli, którzy są przeciwni jakimkolwiek ustępstwom i z którymi nie miałyby szans na zawarcie bilateralnej ugody.

Warunkiem zatwierdzenia planu restrukturyzacyjnego przez sąd powinno być odpowiednie ograniczenie deficytu budżetowego i zapewnienie przywrócenia stabilności finansowej gminie. Powiązanie restrukturyzacji zobowiązań i zmian w polityce budżetowej zadłużonej gminy powinno mieć węzłowe znaczenie w nowej regulacji.

Do rozważenia pozostaje koncepcja dopuszczalności powołania przez gminę specjalistycznej spółki celowej (spółki – operatora) do obsługi wykonania układu, której członkiem lub członkami zarządu mogłyby być wyłącznie osoby posiadające licencje doradcy restrukturyzacyjnego. Spółka taka mogłaby między innymi zostać wyposażona przez gminę w odpowiednie mienie (nieruchomości, wierzytelności, dywidendę spółek gminnych, pakiety udziałów w spółkach gminnych, nieściągnięte wierzytelności itp.) przeznaczone do spieniężenia (za cenę nieniszą niż wynikająca z wyceny) celem pozyskania środków pieniężnych dla wykonania układu. Spółka taka mogłaby służyć wsparciem przy emi-

sji obligacji, konwersji wierzytelności na udziały lub akcje spółek gminnych. Jednocześnie potrzebna byłaby szczegółowa procedura kontrolna nad działalnością takiej spółki.

## VIII. PODSUMOWANIE

Polskie prawo o niewypłacalności ulega pewnym ewolucyjnym zmianom. Ujednolicone prawo z roku 1934 było przeznaczone tylko dla kupców (później: podmiotów gospodarczych, przedsiębiorców). W roku 2008 zostało otwarte dla osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej (tzw. konsumentów). Obecnie – mniej więcej dziesięć lat po jego fundamentalnej zmianie z roku 2015 – należałoby rozważyć jego otwarcie na niewypłacalność niektórych podmiotów prawa publicznego (gmin). Zagadnienie „publicznej niewypłacalności gmin” zostało dotychczas uregulowane w niewielu systemach prawnych, niemniej regulacje te powstawały w większości wypadków z impulsu, jaki dały złe doświadczenia praktyczne. Obecnie, w związku z narastającym zjawiskiem toksycznego zadłużenia, wydaje się, że dyskusja na temat otwarcia „trzeciej drogi” dla prawa o niewypłacalności jest bardzo potrzebna, a sam problem jest jednym z wyzwania legislacyjnych obecnych czasów.

**Author contributions / Indywidualny wkład autora (CRediT):** Rafał Adamus – 100% (Conceptualization / Konceptualizacja; Investigation / Przeprowadzenie badań; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja).

**Conflict of interest / Konflikt interesów:** The author declares no conflict of interest. / Autor nie zgłosił konfliktu interesów.

**Funding / Finansowanie:** The author declares no institutional funding. / Autor oświadczył, że nie korzystał z finansowania instytucjonalnego.

**The use of AI tools / Wykorzystanie narzędzi AI:** The author declares no use of AI tools. / Autor oświadczył, że nie korzystał z narzędzi AI.

**Data availability / Dostępność danych:** Not applicable. / Nie dotyczy.

## References / Bibliografia

- Abott, C., i Singla, A. (2021). Helping or hurting? The efficacy of municipal bankruptcies. *Public Administration Review*, 81(5), 923–934. <https://doi.org/10.1111/puar.13392>
- Adamus, R. (2011). Miejsce prawa upadłościowego i naprawczego w systemie prawa. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 1, 16–22.
- Adamus, R. (2021). *Toksyczny dług XXI wieku*. C. H. Beck.
- Adamus, R. (2023). Debt relief of debtors de lege ferenda and the protection of the creditor's property rights. *Scientific Journal of the National Academy of Internal Affairs*, 28(4), 9–18. <https://doi.org/10.56215/naia-herald/4.2023.09>
- Adamus, R. (2025a). Municipal insolvency – Is this the missing area of regulation in Poland? W: A. Hrycaj i B. Sierakowski (red.), *Social and economic aspects of court and out-of-court insolvency proceedings* (s. 81–94). C. H. Beck.

- Adamus, R. (2025b) Państwo i niewypłacalność a regulacja prawna „niewypłacalności państwowej”. Zarys problemu. *Państwo i Prawo*, 80(5), 1–15.
- Babczuk, A. (2004). Dług samorządowy w Polsce – propozycje de lege ferenda. W: L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* (s. 141–158). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Babczuk, A. (2011). Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane problemy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 173, 475–486.
- Barati-Stec, I. (2014). Destined to be defaulted: Local government insolvency and bailout in post-transition Hungary. *Journal of Economic & Financial Studies*, 2(6), 1–15. <https://doi.org/10.18533/jefs.v2i04.147>
- Bitner, M. (1999). *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*. Twigger.
- Bitner, M. (2013). Postępowanie naprawcze w jednostkach samorządu terytorialnego – uwagi na tle rozwiązań w wybranych krajach OECD. *Finanse Komunalne*, 4, 18–20.
- Bomey, N. (2016). *Detroit resurrected: To bankruptcy and back*. W. W. Norton & Company.
- Bond, K. W. (1976). Municipal bankruptcy under the 1976 amendments to Chapter IX of the Bankruptcy Act. *Fordham Urban Law Journal*, 5(1), 1–30. <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol5/iss1/1/>
- Borlea, S.-N., i Achim, M. V. (2014). From the insolvency of the enterprises towards the insolvency of the municipality: New legislative challenges in Romanian space. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 4(7), 398–414. <https://doi.org/10.6007/IJARBS/v4-i7/1031>
- Bruckner, M. A. (2020). Special purpose municipal entities and bankruptcy: The case of public colleges. *Emory Bankruptcy Developments Journal*, 36, 343–390. <https://scholarlycommons.law.emory.edu/ebdj/vol36/iss2/1/>
- Buccola, V. S. J. (2017). Law and legislation in municipal bankruptcy. *Cardozo Law Review*, 38(4), 1301–1350. <https://larc.cardozo.yu.edu/clr/vol38/iss4/3/>
- Callahan, R., i Pisano, M. (2014). Bankruptcy: The divergent cases of the city and the county of San Bernardino. *Public Finance and Management*, 14(1), 84–104. <https://doi.org/10.1177/1523972114014001>
- Chung, C. S. (2016). Zombieland/The Detroit bankruptcy: Why debts associated with pensions, benefits, and municipal securities never die... and how they are killing cities like Detroit. *Fordham Urban Law Journal*, 41(3), 773–826.
- Coordes, L. N., i Reilly, T. (2017). Predictors of municipal bankruptcies and state intervention programs: An exploratory study. *Kentucky Law Journal*, 105, 493–540.
- Craig, S. G. (1996). How a city can survive a boom and bust cycle without bankruptcy: The case of Houston. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation of the National Tax Association*, 89, 90–95.
- Davidson, M. (2020). From big to small cities: A qualitative analysis of the causes and outcomes of post-recession municipal bankruptcies. *City & Community*, 19(1), 132–152. <https://doi.org/10.1111/cico.12449>
- Deitch, M. J. (2015). Time for an update: A new framework for evaluating Chapter 9 bankruptcies. *Fordham Law Review*, 85, 2705–2722.
- Didea, I., i Ilie, D. M. (2022). Legal regime applicable to the insolvency of the administrative-territorial units in Romania: Comparative law aspects – Colombia, Hungary, South Africa, Switzerland and the United States. *Journal of Law and Administrative Sciences*, 18, 53–67.
- Dove, J. A. (2020). Detroit: A microcosm of municipal finance, bankruptcy, and recovery. *Essays in Economic & Business History*, 38(1), 337–357.
- Frye, B. L. (2016). Art and the “public trust” in municipal bankruptcy. *University of Detroit Mercy Law Review*, 93, 629–676.
- Gillette, C. P., i Skeel, D. A., Jr. (2012). Is bankruptcy the answer for troubled cities and states? *Houston Law Review*, 50(4), 1063–1114. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2637445>
- Gillette, C. P., i Skeel, D. A., Jr. (2016). Governance reform and the judicial role in municipal bankruptcy. *Yale Law Journal*, 125(5), 1150–1210.
- Gonet, W. (2008). Program naprawczy jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji utraty zdolności wykonania zobowiązań. *Finanse Komunalne*, 3, 17–28.

- Gonet, W. (2014). Naprawa finansów samorządu terytorialnego w wybranych krajach. *Finanse Komunalne*, 4, 77–88.
- Herold, K. (2020). Insolvency frameworks for state and local governments. *OECD Journal on Budgeting*, 20(2), 111–150. <https://doi.org/10.1787/59ff7e16-en>
- Hunt, J. P. (2016). Taxes and ability to pay in municipal bankruptcy. *Washington Law Review*, 91(2), 515–570.
- Jókay, K., i Veres-Bocskay, K. (2014). Only in Hungary: Experiences with municipal debt adjustment and suggested regulatory changes. W: *Public finances – systemic risks of the Hungarian local government sector* (s. 115–140). State Audit Office of Hungary.
- Kimhi, O. (2010). Chapter 9 of the Bankruptcy Code: A solution in search of a problem. *Yale Journal on Regulation*, 27(2), 351–395.
- Klyta, W. (2012). Upadłość państwa. W: *Proces cywilny: Nauka – kodyfikacja – praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi* (s. 1–15). Wolters Kluwer.
- Knox, J. H., Levinson, M. A., i Brennan, D. S. (2020). Municipal bankruptcy: Avoiding and using Chapter 9 in times of fiscal stress (s. 1–32). Orrick, Herrington & Sutcliffe LLP.
- Kopańska, A. (2003). *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Difin.
- Kopplin, A. (2002). Preventing bankruptcy and transforming city finances after Hurricane Katrina. *New England Journal of Public Policy*, 32(1), 1–20. <https://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol32/iss1/6/>
- Kovács, G. (2011). External financing of Hungarian local governments: Knowledge and attitude. *Zarządzanie Publiczne*, 4(16), 81–92.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2024). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*. KRRIO.
- Langer, M. (2014). Problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(3), 83–96. <https://doi.org/10.12775/PBPS.2014.031>
- Lentner, C., Lencsés, E., Hegedűs, S., i Nagy, V. (2024). Analysis of the crisis resilience of utilities in the ownership of municipalities in Hungary between 2006 and 2022. *Public and Municipal Finance*, 13(2), 182–194. [https://doi.org/10.21511/pmf.13\(2\).2024.15](https://doi.org/10.21511/pmf.13(2).2024.15)
- Livingston, J. A. (2024). Defining the relationship between municipal bankruptcy and modern federalism jurisprudence. *FIU Law Review*, 18, 879–910. <https://doi.org/10.25148/lawrev.18.4.13>
- Łukomska-Szarek, J. (2011). Ocena płynności finansowej w ujęciu kasowym i memoriałowym samorządów terytorialnych województwa opolskiego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 38, 127–136.
- McConnell, M. W., i Picker, R. C. (1993). When cities go broke: A conceptual introduction to municipal bankruptcy. *The University of Chicago Law Review*, 60(2), 425–495. <https://doi.org/10.2307/1600077>
- McDonald, J. F. (2014). What happened to and in Detroit? *Urban Studies*, 51(16), 3301–3318. <https://doi.org/10.1177/0042098013519505>
- Mehta, D. (2024). India should introduce an insolvency law for the municipalities and local bodies. *NUALS Law Journal*, 19, 1–40. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5040484>
- Melly, Ch. (2012). Local government indebtedness and debt management in Switzerland: Causes and consequences. *Public Finance Quarterly (Pénzügyi Szemle)*, 57(2), 164–172.
- Metaj, V. (2015). Municipal bankruptcy: 21st century challenges. *The MacrotHEME Review*, 4(7), 89–96.
- Miczek, Z. (2005). Wyłączenia zdolności upadłościowej. *Prawo Spółek*, 7–8, 72–80.
- Moberg, L., i Wagner, R. E. (2014). Default without capital account: The economics of municipal bankruptcy. *Public Finance and Management*, 14(1), 30–48. <https://doi.org/10.1177/152397211401400103>
- Montrose, K. (2017). Aim for the best, prepare for the worst: Indiana’s lack of municipal bankruptcy. *Indiana Law Review*, 50(2), 707–736. <https://doi.org/10.18060/4806.1151>
- Moringiello, J. M. (2014). Goals and governance in municipal bankruptcy. *Washington and Lee Law Review*, 71(2), 403–485.

- Moringiello, J. M. (2017). Decision-making and the shaky property foundations of municipal bankruptcy law. *Brooklyn Journal of Corporate, Financial & Commercial Law*, 12(1), 5–38.
- Park, K. (2004). To file or not to file: The causes of municipal bankruptcy in the United States. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 16(2), 228–252. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-16-02-2004-B006>
- Piękoś, K. (2019). Likwidacja jednostki samorządu terytorialnego z powodu zadłużenia na przykładzie gminy Ostrowice. *Prawo i Polityka*, 9, 125–140.
- Pocsai, E. (2023). On the regulation of municipal indebtedness. *Prosperitas*, 4, 1–15. [https://doi.org/10.31570/prosp\\_2023\\_0090](https://doi.org/10.31570/prosp_2023_0090)
- Podleśny, T. (2022). Granice samodzielności finansowej a realizacja zadań JST. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 16, 160–175.
- Przychodzki, M., i Sacińska, K. (2006). Brak zdolności upadłościowej osób prawa publicznego. *Przegląd Prawa Handlowego*, 4, 27–34.
- Reuschlein, H. G. (1938). Municipal debt readjustment: Present relief and future policy. *Cornell Law Review*, 23(3), 365–392.
- Schindler, S. (2016). Detroit after bankruptcy: A case of degrowth machine politics. *Urban Studies*, 53(4), 818–836. <https://doi.org/10.1177/0042098014563485>
- Scott, P. C. (2014). Municipal bankruptcy: When doing less is doing best. *American Bankruptcy Law Journal*, 88(1), 85–120.
- Shah, M. N., i Nallathiga, R. (2015). Detroit: The case of bankruptcy of a city government. *Journal of Business and Management*, 17(1), 66–78.
- Stolorz-Krzysz, E. (1998). Niewypłacalność gminy. *Wspólnota*, 18, 11–12.
- Trotter, R. W. (2011). Running on empty: Municipal insolvency and rejection of collective bargaining agreements in Chapter 9 bankruptcy. *Southern Illinois University Law Journal*, 36, 45–78.
- Tung, F. (2002). After Orange County: Reforming California municipal bankruptcy law. *Hastings Law Journal*, 53(4), 885–952. <https://doi.org/10.2139/ssrn.311283>
- United Nations Commission on International Trade Law. (2005). *Legislative guide on insolvency law* (Part 1). United Nations.
- Vaccari, E. (2017). Municipal bankruptcy law: A solution which should not become a problem. *Nottingham Insolvency and Business Law e-Journal*, 5, 1–20.
- Wiewióra, M. (2009). Środki zaradcze państwa wobec niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 19(12), 35–48.
- Wójtowicz, K. (2018). Znaczenie wybranych czynników ekonomiczno-społecznych dla kształtowania stabilności fiskalnej gmin miejskich w Polsce. *Folia Oeconomica. Acta Universitatis Lodzianensis*, 2(338), 213–230. <https://doi.org/10.18778/0208-6018.334.14>
- Wolfe, L. M. (2012). The next financial hurricane? Rethinking municipal bankruptcy in Louisiana. *Louisiana Law Review*, 72(2), 555–604.
- Zack, A. C., i Black, R. A. (2014). How city finances can be restructured: Learning from both bankruptcy and contract impairment cases. *American Bankruptcy Law Journal*, 88(1), 45–84.

