

dr hab. Dominik J. Gajewski, prof. SGH
Zakład Prawa Podatkowego
Szkola Główna Handlowa w Warszawie

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Izabeli Niedzińskiej „Status prawny instytucji gospodarki budżetowej”

Kielce 2021, ss. 287

napisanej pod kierunkiem prof. dra hab. Artura Kusia

1. Wybór tematu pracy

Założenie badawcze, które postawiła sobie Doktorantka Izabela Niedzińska w rozprawie nt. „*Status prawny instytucji gospodarki budżetowej*” jest niezwykle ciekawe i intrygujące naukowo, a jednocześnie ma walor oryginalnego opracowania naukowego. Problematyka statusu prawnego instytucji gospodarki budżetowej dotychczas nie była podejmowana w literaturze przedmiotu w tak kompleksowym ujęciu, co utwierdza mnie w konkluzji o słuszności podjęcia tego zagadnienia.

Instytucja gospodarki budżetowej jest stosunkowo nowym podmiotem sektora finansów publicznych wprowadzonym ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Głównym celem utworzenia tej formy organizacyjnej było umożliwienie wykonywania w nowej formie zadań publicznych realizowanych uprzednio przez dwa działające podmioty (gospodarstwa pomocnicze i zakłady budżetowe).

Powołanie tej instytucji nie było wzorowane na prawie europejskim, w przeciwieństwie do agencji wykonawczych. Instytucja gospodarki budżetowej posiada własne, charakterystyczne cechy organizacyjne i finansowe. Dzięki poddanym analizie statutów instytutów gospodarki budżetowej Doktorantka dochodzi do wniosku, że prowadzą one działalność usługową wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej, chociaż nie wykluczone jest, że mogą to czynić również poza granicami RP, np. poprzez realizację zamówień zagranicznych.

Instytucje gospodarki budżetowej nie mają charakteru spółek prawa handlowego, ponieważ ich działania w istotny sposób ograniczają zarówno przepisy prawa obowiązujące jednostki sektora finansów publicznych, jak i wymagania organu założycielskiego. Uwarunkowania te istotnie wpływają na możliwość podejmowania na szerszą skalę działań czysto komercyjnych przez instytucje gospodarki budżetowej. Niemniej jednak są one w stanie skutecznie realizować wyspecjalizowane zadania o charakterze komercyjnym na rzecz organu założycielskiego, chociaż w ograniczonym wymiarze. Sensem powołania omawianej instytucji jest realizowanie zadań publicznych, na co wskazuje również ustawa – Prawo zamówień publicznych, a nie rozwijanie działalności komercyjnej.

Mając powyższe na uwadze, należy skonstatować, że zainteresowanie badawcze tą instytucji jest nie tylko uzasadnione, ale wręcz pożądane. Instytucja gospodarki budżetowej jest nie tylko istotna z punktu widzenia finansów publicznych, ale również intrygująca badawczo, gdyż jej uregulowania prawne wzbudzają niejednokrotnie wątpliwości o charakterze interpretacyjnym nie tylko na kanwie teoretycznej, ale i praktycznej.

2. Teza i cele badawcze

W recenzowanej pracy Doktorantka postawiła kilka celów badawczych. Jednym z kluczowych celów było przedstawienie umiejscowienia instytucji gospodarki budżetowej wśród podmiotów sektora finansów publicznych. Autorka dążyła do wyjaśnienia, czy obowiązujący model statusu omawianej instytucji respektuje prawa i wolności „przedsiębiorcy” zagwarantowane konstytucyjnie. Kolejnym istotnym celem jaki sobie wytyczyła Doktorantka było zbadanie relacji z organem założycielskim, w szczególności ustalenie czy ustawa zapewnia samodzielność instytucji gospodarki budżetowej, realne środki ochrony przed nadmiernym wkraczaniem organu założycielskiego jako organu państwowego nadzoru w kompetencję omawianej instytucji. Wszystkie postawione przez Doktorantkę cele badawcze należy uznać za dojrzałe naukowo i wnoszące wartość dodaną dla recenzowanej pracy.

Doktorantka sformułowała – na podstawie materiału badawczego – główną tezę rozprawy, która stanowi, że treść obowiązujących regulacji ustawowych instytucji gospodarki budżetowej nie w pełni odpowiada wymogom praktyki gospodarczej, a w szczególności uwarunkowaniom ekonomicznym i prawnoadministracyjnym funkcjonowania w obrocie gospodarczym. Celowe jest tworzenie i funkcjonowanie tylko takich instytucji gospodarki budżetowej, które posiadają zdolność do samofinansowania. Autorka zwraca uwagę, że zaproponowana teza ma odzwierciedlenie również w materiałach pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.

Przedstawioną tezę należy uznać za celną, jak i zasadną w kontekście złożoności i skomplikowanego charakteru problematyki. Zmierzenie się z tak postawioną tezą niewątpliwie wymagało głębokiej znajomości problematyki, nie tylko na gruncie teoretycznym, ale i praktycznym.

Wsparciem dla tak postawionej tezy badawczej miały być odpowiedzi na pytania badawcze, które na tle obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych okazały się, jak najbardziej kluczowe dla oceny funkcjonowania omawianej instytucji. Doktorantka sformułowała pięć pytań, które w pewien sposób uzupełniają się i można odebrać je jako przemyślaną całość. Na szczególną uwagę zasługuje pytanie dotyczące celu funkcjonowania instytucji gospodarki finansowej oraz jej legitymacji prawnej do wykonywania zadań publicznych.

Z pełnym przekonaniem należy uznać, że tak skonstruowane pytania badawcze stanowią efekt doświadczeń Doktorantki w zakresie badań nad funkcjonowaniem instytucji gospodarki budżetowej. To stanowi istotną wartość dodaną dla recenzowanej rozprawy doktorskiej.

3. Metody badawcze

Doktorantka w pracy umiejętnie wykorzystał cztery metody badawcze: dogmatyczno-prawną, historyczno-prawną, teoretyczno-prawną oraz statystyczno-dokumentacyjną. Połączenie zastosowanych metod pozwoliło kompleksowo podjąć problematykę jakże nowatorską i interesująco badawczą. Doktorantka trafnie wykorzystwała metodę dogmatyczną w zakresie analizy przepisów ustawy o finansach

publicznych, ustaw budżetowych, jak i innych aktów wykonawczych dotyczących funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej, przy użyciu reguł wykładni językowej, celowościowej oraz systemowej.

Istotne znaczenie dla celów badawczych jakie sobie postawiła Autorka były również rozważania dla których wsparciem była wykorzystana metoda historyczno-prawna. Posłużyła ona przedstawieniu okresu kształtowania się analizowanej instytucji jako formy jednostki sektora finansów publicznych w latach 2009-2010. To właśnie w tym okresie następowała kluczowa - dla omawianej instytucji - transformacja w trybie przekształceń gospodarstw pomocniczych oraz zakładów budżetowych.

Niezwykle interesująco i umiejętnie Doktorantka wykorzystała również metodę teoretyczno-prawną do przeprowadzenia systematycznego przeglądu aktów prawnych właściwych dla instytucji gospodarki budżetowej, głównie z dziedziny prawa budżetowego oraz prawa administracyjnego (ustrojowego i materialnego), ale również z perspektywy literatury przedmiotu i orzecznictwa: sądów krajowych (powszechnych i administracyjnych) i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Na uznanie zasługuje również posłużenie się metodą statystyczno-dokumentacyjną, która często jest stosowana w finansach publicznych przy badaniu budżetu państwa. Umożliwiła ona Doktorantce ocenę ekonomiczną sytuacji omawianej instytucji w kolejnych latach w oparciu o ich wyniki, co niewątpliwie wpłynęło na rozważania końcowe.

4. Systematyka rozprawy doktorskiej; merytoryczne uwagi szczegółowe

Praca składa się ze Wstępu, ośmiu rozdziałów merytorycznych oraz Zakończenia. Doktorantka wprowadziła podział w poszczególnych rozdziałach merytorycznych na podrozdziały, co sprawia, że układ pracy jest przejrzysty i rzeczowy merytorycznie. Każdy rozdział zaczyna się od uwag wprowadzających i kończy wnioskami, co czyni każdy rozdział bardzo uporządkowany. Wnioski są ciekawym i wartościowym merytorycznie podsumowaniem, które stanowią częściowe konkluzje, stanowiące wartościowe wsparcie dla końcowego Zakończenia dysertacji.

Uporządkowany i przemyślany układ pracy został dostosowany do udowodnienia tezy badawczej. Wszystkie rozdziały w sposób wyczerpujący odnoszą się do pytań badawczych postawionych przez Doktorantkę. Poszczególne rozdziały stanowią służebną rolę w stosunku do postawionej tezy głównej. Na aprobatę zasługuje również chronologia poszczególnych rozdziałów, która pozwala odbiorcy w sposób właściwy zrozumieć istotę problemu i przedstawione przez Doktorantkę zagadnienia badawcze.

W pierwszym rozdziale rozprawy Doktorantka podjęła próbę oceny konstrukcji sektora finansów publicznych oraz zmiany form organizacyjno-prawnych podmiotów sektora finansów publicznych. Autorka celnie wskazała też na kluczowe cechy charakterystyczne, będące podstawą dla przeprowadzonej próby porównawczej wybranych form rozwiązań organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych w odniesieniu do omawianej instytucji gospodarki budżetowej.

Drugi rozdział poświęcony jest analizie procesów tworzenia pierwszych instytucji gospodarki budżetowej. Jest on o tyle ciekawy, że Autorka wykorzystując swoje doświadczenie, dokonuje analizy historycznej, wskazując na doświadczenia przekształceń gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych.

Na uwagę zasługuje bardzo interesująca analiza zawarta w trzecim rozdziale, w której podjęte są kwestie podstaw administracyjnoprawnych i uwarunkowań ekonomicznych powstania instytucji gospodarki budżetowej, które wskazują na wyposażenie omawianej instytucji w mienie i środki finansowe niezbędne do jej funkcjonowania. Niezwykle ciekawą częścią tego rozdziału są sformułowane zastrzeżenia co do przepisów aktów wewnętrznych regulujących omawianą instytucję, zwłaszcza statutów. Doktorantka doszła do ciekawych spostrzeżeń, że nie zawsze korespondują one z celem (założeniami) instytucji gospodarki budżetowej jako osoby prawnej, samodzielnego podmiotu.

W czwartym rozdziale – Doktorantka - przedstawiła wewnętrzną organizację i zarządzanie omawianą instytucją. Umiejętnie został tu poruszony bardzo istotny problem badawczy dotyczący m.in. zatrudniania pracowników instytucji gospodarki budżetowej, uwzględniający pełne spektrum możliwości zatrudnieniowych w różnych okolicznościach, w jakich to zatrudnienie następuje. Dotyczy to zarówno zatrudnienia pracowniczego, jak i cywilnoprawnego, uwzględniając zarówno krótko-, jak i długookresowe zatrudnienie. Również wartościowym badawczo okazała się ta część

rozdziału, która poświęcona została roli dyrektora. Autorka wykorzystując swoją wiedzę nie tylko teoretyczną, ale i doświadczenie praktyczne – dochodzi do ciekawych konkluzji, które mają istotne znaczenie dla postawionych celów badawczych w recenzowanej pracy.

Piąty rozdział poświęcony jest analizie celów powoływania instytucji gospodarki budżetowej oraz realizacji zadań publicznych. Autorka skoncentrowała się głównie na tych elementach działania omawianej instytucji, które odróżniają ją od innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Doktorantka uczyniła to nie tylko umiejętnie, ale i interesująco.

W rozdziale szóstym Doktorantka zwraca uwagę na szablony w działaniu omawianej instytucji na przykładach obowiązku podatkowego czy obowiązku sprawozdawczego. Niezwykle ciekawie i wartościowo zostały omówione również zasady gospodarki finansowej instytucji gospodarki budżetowej, co posłużyło do sformułowania wielu wartościowych badawczo konkluzji. W rozdziale tym został również interesująco określony przedmiot odpowiedzialności kierownictwa instytucji gospodarki budżetowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jest to niewątpliwie istotna i ważna z punktu widzenia badawczego kwestia, która do tej pory nie była podejmowana w literaturze przedmiotu.

W przedostatnim, siódmym rozdziale Autorka zaprezentowała w sposób oryginalny, charakterystykę instytucji gospodarki budżetowych działających w gospodarce rynkowej. Umiejętnie sformułowana analiza statutów poszczególnych instytucji pod kątem prawnym – okazała się nie tylko interesująca, ale mająca istotne znaczenie dla postawionych celów badawczych w rozprawie doktorskiej. Szczególnie, że Doktorantka przedstawiła w sposób oryginalny cel ich działania, zadania publiczne (podstawowe) oraz prowadzenie dodatkowej działalności przez te instytucje.

Ostatni rozdział – został poświęcony problematyce restrukturyzacyjnej omawianej instytucji jako podmiotu obrotu gospodarczego. Dokonana analiza skłoniła Doktorantkę do sformułowania konkluzji że instytucja ta posiada zdolność upadłościową. Na dowód tego stwierdzenia przedstawiła szereg wartościowych badawczo argumentów. Ponadto analizując zdolność upadłościową instytucji gospodarki budżetowej Autorka przeprowadziła szereg wywodów dotyczących towarzyszących jej zagadnień. Po raz kolejny można dostrzec nie tylko przygotowanie

teoretyczne Autorki, ale i duże doświadczenie praktyczne, które umożliwiło dostrzec wiele zagadnień i problemów, które dotychczas nie pojawiały się w literaturze przedmiotu.

Pracę podsumowuje Zakończenie w którym Doktorantka przedstawiła konkluzje i wnioski stanowiące odniesienie do postawionych celów badawczych. Zakończenie stanowi niezwykle ciekawe i interesujące podsumowanie wraz z wyartykułowanymi licznymi spostrzeżeniami badawczymi, które są podstawą do formułowanych postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*.

W rozprawie doktorskie zabrakło – w moim przekonaniu - odniesienia podejmowanej problematyki do podobnych instytucji funkcjonujących w innych (wybranych) państwach Unii Europejskiej. Niewątpliwie wzbogaciłoby to pracę i pokazało Czytelnikom szerszą perspektywę. Pozwoliłoby to ocenić jakość i formę polskich doświadczeń na tle ugruntowanych regulacji w innych państwach.

Pomimo zgłoszonej powyżej uwagi, podkreślenia wymaga, że praca ta stanowi bardzo cenne opracowanie niezwykle praktycznie istotnego zagadnienia. Doktorantka dokonała bardzo szczegółowej analizy problematyki związanej z statusem prawnym instytucji gospodarki budżetowej, starając się, w sposób zresztą bardzo udany usystematyzować wynikające z nich wskazówki, co do sposobu interpretacji regulacji odnoszących się do tej problematyki. Docenić trzeba wysiłek Doktorantki i ostateczny Jej rezultat, bowiem stanowi on oryginalne i cenne opracowanie, które niewątpliwie będzie wykorzystywane przez doktrynę, jak i praktyków. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda* sformułowane przez Doktorantkę w zakończeniu rozprawy doktorskiej niewątpliwie powinny być wzięte pod uwagę przez uprawnione podmioty.

5. Zakres i sposób wykorzystania literatury oraz orzecznictwa

Recenzowana praca została oparta na szeroko wykorzystanej literaturze przedmiotu (blisko 150 pozycji). Doktorantka wykorzystała najważniejsze pozycje z krajowej literatury przedmiotu, chociaż należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu nie była kompleksowo podejmowana problematyka statusu prawnego instytucji gospodarki budżetowej. Mój niedosyt budzi brak wykorzystania zagranicznej literatury

przedmiotu, która pokazywałaby rys porównawczy z innymi (wybranymi) państwami europejskimi. Tym bardziej, że omawiana instytucja ma swoje odpowiedniki w większości państw Unii Europejskiej.

Na uwagę i aprobatę zasługuje wsparcie - prowadzonej analizy – orzecznictwem: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych. Doktorantka wykorzystała również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Powoływane wyroki zostały dobrane w sposób przemyślany, ponieważ nawiązywały do istotnych problemów związanych z przedmiotem dysertacji. Warto jednak uporządkować i usystematyzować powołane orzecznictwo – na końcu pracy - według hierarchii podmiotowej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien znajdować się na początku); hierarchii orzeczeń (najpierw uchwała Sądu Najwyższego, później wyroki Sądu Najwyższego, a na końcu postanowienia Sądu Najwyższego); hierarchii czasowej (od najstarszych orzeczeń do najmłodszych – szczególnie odnosi się to do zacytowanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czy też wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych). Powyższe uporządkowanie niewątpliwie będzie również przydatne, jeżeli Autorka zdecyduje się na opublikowanie niniejszej rozprawy doktorskiej.

Autorka wykorzystała blisko 80 aktów prawnych, które są nie tylko kluczowe, ale i mają istotne znaczenie dla analizowanych zagadnień. Dobór aktów prawnych – począwszy od Konstytucji RP poprzez liczne ustawy i rozporządzenia, kończąc na zarządzeniach - został dokonany wzorcowo.

Poza tym Doktorantka powołała wiele interesujących i wartościowych źródeł istotnych dla *meritum* pracy, m.in. analizę Najwyższej Izby Kontroli, opinię Biura Analiz Sejmowych, liczne uzasadnienia do projektów aktów prawnych. Niewątpliwie ten materiał źródłowy również znacznie wzbogacił wartość merytoryczną rozważań Doktorantki.

Jeżeli chodzi o sposób cytowania w przypisach poszczególnych pozycji bibliograficznych oraz przyjęta przez Autorkę metoda powoływania się na poglądy innych Autorów są bez zastrzeżeń.

6. Język, styl i forma pracy

Styl, jakim została napisana praca jest satysfakcjonujący. Pracę czyta się łatwo, można powiedzieć wręcz przyjemnie. Język i styl recenzowanej pracy świadczy o wysokich kwalifikacjach naukowych Autorki, która formułuje swoje poglądy w sposób jasny i precyzyjny, co sprawia, iż prezentowana przez Doktorantkę teza jest czytelna i zrozumiała. Praca jest napisana bardzo ładnym językiem prawniczym. Styl i formę pracy należy ocenić bardzo wysoko, co niewątpliwie wpływa na całościową ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej.

7. Konkluzje

Mając na uwadze powyższe stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Izabeli Niedzińskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, zaś Doktorantka wykazuje się ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a zatem w pełni odpowiada to przesłankom określonym w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.), w związku z czym może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego. W konkluzji opowiadam się za dopuszczeniem mgr Izabeli Niedzińskiej do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Dominik J. Gajewski