

Warszawa, 12 grudnia 2022 r.

Dr hab. Katarzyna Wojewoda – Buraczyńska

Wydział Prawa i Administracji

Akademia Sztuki Wojennej

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pani mgr Izabeli Niedzińskiej

pt. Status prawny instytucji gospodarki budżetowej

Wybrana przez Autorkę problematyka jak dotąd nie doczekała się kompleksowej analizy prawno-finansowej, pomimo że instytucje gospodarki budżetowej mogą być tworzone od prawie 12 lat. Temat rozprawy doktorskiej ma doniosłe znaczenie zarówno teoretyczne jak i praktyczne. Analizowane zagadnienia nabierają szczególnej doniosłości w kontekście coraz trudniejszej sytuacji ekonomicznej jednostek sektora finansów publicznych spowodowanej obecną sytuacją polityczno – społeczno – gospodarczą.

Układ pracy jest dostosowany do analizowanej problematyki. Autorka rozpoczyna od rozważań ogólnych, stanowiących doskonałe wprowadzenie do omawianej problematyki. Na szczególną aprobatę zasługuje wyróżnienie w każdym z rozdziałów uwag wprowadzających, które istotnie porządkują prezentowane zagadnienia. Ponadto każdy z rozdziałów opatrzone jest wnioskami, w których Autorka nie ogranicza się wyłącznie do streszczenia omawianych w rozdziale instytucji, ale przede wszystkim podejmuje próbę ich oceny.

Rozprawa od strony struktury tekstu i poprawności języka nie wzbudza istotnych zastrzeżeń. Mankamentem pracy jest – zupełnie niepotrzebne – ponowne wyjaśnianie w tekście skrótów uprzednio ujętych w (nieco nazbyt szczegółowym) wykazie na początku rozprawy. Przypisy skonstruowane są poprawnie, wykaz aktów prawnych i literatury zawiera drobne potknięcia (akty prawne nie zawsze są ujęte chronologicznie, w wykazie literatury zdarzają się powtórzenia). W rozprawie obecne są nieliczne potknięcia językowe i stylistyczne oraz powtórzenia.

W rozprawie poprawnie wskazane są i wykorzystane metody badawcze służące celom pracy oraz wykazaniu prawdziwości stawianej we Wstępie pracy tezy.

Dostępny materiał źródłowy został wykorzystany prawidłowo. Autorka słusznie zauważa, że instytucja gospodarki budżetowej nie była jak dotąd przedmiotem dogłębnej analizy prawnofinansowej. Udało się Jej pomimo to odnaleźć i wykorzystać przy pisaniu pracy blisko 150 pozycji fachowej literatury przedmiotu a także orzecznictwo i inne materiały źródłowe, ukazujące teoretyczne i praktyczne problemy funkcjonowania opisywanych jednostek. Autorka w sposób uzasadniony i poprawny sięga do aktów normatywnych wykraczających poza zakres prawa finansowego.

Autorka stawia w pracy tezę, iż 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. Dodatkowo Autorka podnosi, iż instytucja gospodarki budżetowej jest w stanie uzyskiwać przychody pozwalające na generowanie zysku wyłącznie dzięki prowadzeniu działalności dodatkowej, którą niejednokrotnie trudno zakwalifikować jako polegającą na wykonywaniu zadań publicznych, co potwierdza słuszność tezy postawionej w rozprawie. Autorka jednocześnie zauważa mankamenty takiego stanu rzeczy – działalność instytucji gospodarki budżetowej nie zawsze jest pozytywnie oceniana przez państwowe organy kontroli.

Postawiona we Wstępie pracy teza jest poprawna. Autorka wyraźnie dostrzega i opisuje dwoistą naturę instytucji gospodarki budżetowej, zwracając z jednej strony uwagę na konieczność realizowania przez tę jednostkę zadań publicznych przy jednoczesnym prowadzeniu – z drugiej strony – działalności komercyjnej. Oba te aspekty funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej generują liczne, opisywane przez Autorkę, problemy natury teoretycznej i praktycznej.

Autorka prowadzi poprawny dyskurs w zakresie prawa finansowego, natomiast niestety nie udało się Jej w pełni ustrzec przed drobnymi potknięciami z zakresu teorii prawa (np. przypis 4) czy prawa cywilnego (np. str. 76, 128).

Autorka rzetelnie i kompleksowo wyjaśnia używane w rozprawie pojęcia, unikając przy tym nadmiernej szczegółowości.

We Wstępie rozprawy wskazany jest wyraźnie jeden cel badawczy, którym jest przedstawienie położenia i umiejscowienia IGB wśród podmiotów sektora finansów publicznych. Z treści rozważań wynika jednak, że pisaniu rozprawy przyświecały także inne cele, równie doniosłe pod względem teoretycznym i praktycznym.

Można więc wskazać główny cel pracy, wyraźnie wyartykułowany przez Autorkę, jakim zdaje się być przedstawienie najistotniejszych wewnętrznych oraz zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej oraz co najmniej cztery szczegółowe cele badawcze, tj. analiza pozycji instytucji gospodarki budżetowej na tle innych jednostek sektora finansów publicznych, ocena możliwości realizowania zadań przypisanych instytucji gospodarki budżetowej przez tę jednostkę, ocena zasadności przyznania jednostce gospodarki budżetowej statusu przedsiębiorcy, ocena wpływu organu założycielskiego na funkcjonowanie jednostki gospodarki budżetowej. Celowi pracy podporządkowane są sformułowane przez Autorkę szczegółowe pytania badawcze.

Na pozytywną ocenę zasługuje zweryfikowanie przez Autorkę braku odpowiednika instytucji gospodarki budżetowej w regulacjach unijnych.

Autorka szczegółowo i rzetelnie wyjaśnia zarówno kwestie formalne jak i przesłanki merytoryczne wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji gospodarki budżetowej, słusznie jednocześnie negatywnie oceniając nazwę analizowanej instytucji. W rozprawie dogłębnej analizie poddany został proces przekształcania likwidowanych ustawą z 2009 roku jednostek sektora finansów publicznych w inne formy organizacyjne. Autorka przy tym nie ogranicza się do wskazania następstw omawianych przekształceń wyłącznie w sferze prawa finansowego, ale także sygnalizuje pojawiające się w związku z nimi wątpliwości na gruncie innych gałęzi prawa, w tym prawa cywilnego czy karnego, co świadczy o rozległej wiedzy Autorki na temat prezentowanej w rozprawie problematyki.

Autorka w sposób przemyślany ilustruje poglądy doktryny dostępnymi aktami stosowania prawa, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego a także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Stosownie do tematyki rozprawy dwa pierwsze rozdziały mają charakter bardziej ogólny niż pozostałe i stanowią pewnego rodzaju wprowadzenie do omawianej problematyki. Lektura treści rozdziałów III – VIII prowadzi do wniosku, że Autorka największą uwagę przywiązała do fragmentów rozprawy kluczowych z punktu widzenia tematyki rozprawy. Rozdziały III – VIII są napisane ze szczególną dbałością o szczegóły, rozważania są uporządkowane i wyrażnie bardziej szczegółowe niż w dwóch pierwszych rozdziałach rozprawy. Taka postawa jest oczywistą konsekwencją zwrócenia przez Autorkę szczególnej uwagi na kwestie zasadnicze dla omawianej problematyki. Niestety w zestawieniu z rozdziałami III – VIII, dwa pierwsze rozdziały rozprawy, w szczególności dość ogólny poziom rozważań w nich ujętych oraz pojawiające się powtórzenia, budzą pewien niedosyt.

W Rozdziale II rozprawy Autorka opisuje procesy przekształceń gospodarstw pomocniczych i państwowych zakładów budżetowych wskazując przy tym teoretyczne i praktyczne problemy pojawiające się na tym tle. Autorka podkreśla także różnice pomiędzy likwidowanymi jednostkami a instytucjami gospodarki budżetowej wskazując jednocześnie na wady i zalety prezentowanych instytucji.

W Rozdziale III Autorka dokonuje rzetelnej i szczegółowej analizy prawnych podstaw tworzenia instytucji gospodarki budżetowej. Autorka słusznie sporo miejsca poświęca zagadnieniom związanym z sukcesją praw i obowiązków przez instytucje gospodarki budżetowej po likwidowanych jednostkach. W rozprawie omówione są także ekonomiczne podstawy tworzenia i funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej. Poziom rozważań ujętych zwłaszcza w Rozdziale III, a w szczególności w paragrafie 2 i 3 tego Rozdziału, świadczy o rozległej wiedzy (w tym praktycznej) Autorki z zakresu omawianych zagadnień. Wartość rozprawy ponadto bez wątpienia podnoszą prezentowane przez Autorkę wyniki kontroli działalności różnych instytucji gospodarki budżetowej (opatrzone komentarzem Autorki), które potwierdzają istnienie w praktyce mankamentów opisywanych rozwiązań dostrzeganych przez teorię prawa finansowego.

Autorka swobodnie porusza się w obrębie problematyki (opisanej głównie w Rozdziale IV) dotyczącej organizacji i zarządzania instytucją gospodarki budżetowej uzupełniając rozważania prawnofinansowe o regulacje z zakresu innych gałęzi prawa, w tym prawa pracy, prawa cywilnego oraz ustawy o rachunkowości pozostające w ścisłym związku z analizowaną jednostką sektora finansów publicznych.

W Rozdziale V Autorka w sposób uporządkowany i szczegółowy prezentuje zakres działalności instytucji gospodarki budżetowej ze wskazaniem na aspekty prawne i finansowe (rozwinięte w Rozdziale VI) wykonywanych zadań. W paragrafie 4 Rozdziału V Autorka nie ogranicza się wyłącznie do zaprezentowania danych liczbowych, ale – co zasługuje na szczególne podkreślenie – podejmuje próbę samodzielnego formułowania wniosków z nich płynących.

Tytuł Rozdziału VI mógłby sugerować, że fragment ten dotyczy problematyki wykraczającej poza zakres rozprawy wyznaczony przez jej tytuł i doprecyzowany w jej Wstępie. Po lekturze jego treści okazuje się na szczęście, że Autorka słusznie analizuje zasady gospodarki finansowej przez pryzmat instytucji gospodarki budżetowej, co w pełni zgodne jest z tematyką rozprawy. W razie chęci opublikowania rozprawy sugeruję doprecyzowanie tytułu Rozdziału VI.

Szczególnie interesujący jest Rozdział VII rozprawy, w którym Autorka opisuje działalność obecnie funkcjonujących instytucji gospodarki budżetowej. Pomimo nacisku na praktyczne aspekty opisywanych zagadnień, Autorka – tam, gdzie jest to zasadne – wskazuje na wątpliwości natury teoretyczno – prawnej oraz formułuje własne oceny i wnioski.

W Rozdziale VIII Autorka skupia się na prawno – organizacyjnych konsekwencjach złej sytuacji ekonomicznej instytucji gospodarki budżetowej. Tak jak w całej rozprawie, również w Rozdziale VIII Autorka ilustruje analizowany stan prawny czy koncepcje teoretyczne praktycznymi przykładami, co świadczy o dogłębnej znajomości przez Autorkę prezentowanej problematyki.

W Zakończeniu Autorka syntetycznie podsumowuje rozważania zaprezentowane w rozprawie. Autorka formułuje także wnioski *de lege ferenda* (które pojawiają się także w poszczególnych rozdziałach rozprawy). Autorka ponadto potwierdza prawdziwość postawionej we Wstępie pracy tezy oraz prezentuje własne oceny i wnioski.

Autorka w rozprawie dokonuje kompleksowej i wieloaspektowej analizy tworzenia, funkcjonowania i likwidacji instytucji gospodarki budżetowej, uzupełniając tym samym istotną lukę w tym zakresie w nauce prawa finansowego. Autorka prezentując omawiane zagadnienia stara się czynić to w sposób całościowy. Rozważania rozpoczyna od wskazania genezy opisywanej instytucji, następnie przedstawia prawne aspekty jej funkcjonowania, by

finalnie zaprezentować teoretyczne i praktyczne wątpliwości dotyczące opisywanego zjawiska.

Rozprawa doktorska Pani mgr Izabeli Niedzińskiej pt. *Status prawny instytucji gospodarki budżetowej* prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Pani mgr Izabeli Niedzińskiej w dyscyplinie nauk prawnych oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Nią pracy naukowej. Przedmiotem recenzowanej rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Recenzowana rozprawa doktorska stanowi pracę pisemną o cechach monografii naukowej.

Tym samym rozprawa doktorska Pani mgr Izabeli Niedzińskiej pt. *Status prawny instytucji gospodarki budżetowej* spełnia wszystkie wymagania dla uzyskania pozytywnej recenzji, w szczególności wskazane w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce i wobec tego może stanowić podstawę do procedowania dalszych etapów postępowania zmierzającego do nadania Pani mgr Izabeli Niedzińskiej stopnia naukowego doktora nauk prawnych.