

Status prawny instytucji gospodarki budżetowej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Institucja gospodarki budżetowej jest stosunkowo nowym podmiotem sektora finansów publicznych wprowadzonym ustawą z 27.8.2009 r. o finansach publicznych¹ oraz ustawą z 27.8.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych². Celem utworzenia tej formy organizacyjnej było umożliwienie wykonywania w nowej formie zadań publicznych realizowanych uprzednio przez dwa działające podmioty (gospodarstwa pomocnicze i zakłady budżetowe). Ustawodawca nie wskazał, dla jakich zadań państwa najważniejsza byłaby forma organizacyjno-prawna IGB. W opinii zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych³ zauważono, że nazwa nadana tej formie organizacyjno-prawnej nie jest adekwatna do sposobu jej funkcjonowania. Forma ta zbliżona jest bardziej i przystaje do formy gospodarki pozabudżetowej (przedsiębiorstw), gdyż nie jest związana bezpośrednio z budżetem państwa. Z tym stanowiskiem zgadza się autorka, która przytacza w monografii argument dużej niezależności i swobody w dysponowaniu mieniem, w tym dysponowaniu wypracowanym zyskiem z prowadzonej działalności, którym IGB nie dzieli się z budżetem państwa, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw.

Niniejsza monografia ukazuje IGB jako jedną z nowych form organizacyjno-prawnych funkcjonujących w prawie finansowym. W sektorze finansów publicznych jest to druga nowa forma organizacyjno-prawna⁴ działająca od 2010 r.

Prawo o finansach publicznych jest wyodrębnioną gałęzią w systemie prawa w Polsce. W ujęciu prawniczym o finansach publicznych mówi się jako o obszarze regulacji odrębnej gałęzi prawa publicznego, której przedmiotem są normy odnoszące się do publicznych zasobów pieniężnych i operacji tymi zasobami⁵. Zwraca się też uwagę

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

² Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

³ Opinia Biura Analiz Sejmowych z 3.11.2008 r. dotycząca rządowego projektu ustawy o finansach publicznych z 20.10.2008 r., druk Nr 1181.

⁴ Pierwsza nowa forma organizacyjno-prawna działająca od 2010 r. to agencja wykonawcza, która została wprowadzona przepisami FinPubU. W świetle dyspozycji art. 18 FinPubU agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną, utworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Szczegółowy zakres zadań tej formy określa ustawa oraz statut.

⁵ M. Frysztak, A. Nowak-Far, w: Ustawa o finansach publicznych; ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komentarz (red. W. Misiąg), Warszawa 2017, s. 16.

na aspekt ekonomiczny regulacji prawnych w kwestii finansów publicznych⁶. Przepisy tego prawa normują publiczną gospodarkę finansową, tj. gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych przez państwo i JST. Przepisy o finansach publicznych normują ponadto działalność instytucji finansowych i ich gospodarkę finansową, ustrój organizacyjny systemu finansów publicznych. Kwestie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych reguluje Konstytucja RP z 2.4.1997 r.⁷ w rozdziale X „Finanse publiczne” oraz FinPubU.

Dla jasności rozważań prowadzonych w niniejszej monografii konieczne wydaje się zdefiniowanie podstawowych dla podjętej problematyki badawczej pojęć „instytucja” oraz „status prawny”.

Pojęcie „instytucja” może być rozumiane jako jednostka organizacyjna, zespół pewnych norm prawnych lub obyczajowych. Jest ono wykorzystywane w wielu dziedzinach nauki, a ponadto jest także używane w języku potocznym. Powstają w związku z tym problemy odnośnie do definiowania instytucji w różnych ujęciach⁸, łącznie z niejednołitym podejściem w literaturze. Termin „instytucja” jest używany w nauce o finansach, w ekonomii, na potrzeby prawa administracyjnego, jak również w innych obszarach, np. zarządzania, politologii. Ogólnie można stwierdzić, że instytucję wyróżnia realizacja interesu publicznego, który stanowi pojęcie kluczowe prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego o wymiarze nie tylko społecznym, ale i prawnym⁹.

Pojęcie „instytucja” pochodzi od łacińskiego słowa *institutio*, co oznacza urządzenie, zwyczaj. Analizując słownikowe wyjaśnienie samego pojęcia „instytucja”, zauważa się jego częste łączenie z przymiotnikiem „publiczny”. Według słownika języka polskiego „instytucja” to zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw, działający w jakiejś dziedzinie¹⁰. Zaprezentowane w ten sposób wieloznaczne pojęcie „instytucji” stanowi kluczowy punkt odniesienia do analizy konstrukcji prawoadministracyjnej IGB, opartej na regulacji prawnej przewidzianej FinPubU. Taka instytucja jest tworzona w celu realizacji zadań publicznych, swoje zadania wykonuje odpłatnie, a koszty swojej działalności oraz zobowiązania pokrywa z uzyskiwanych przychodów¹¹.

Podmioty działające w ramach systemu finansów publicznych muszą prowadzić gospodarkę finansową w określony ustawowo sposób. Generalnie podmioty sektora

⁶ W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 16.

⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ T. Gawęł, M. Klimczak, *Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii*, *Ekonomia i Prawo* 2005, t. 1, Ład instytucjonalny w gospodarce, s. 73–86.

⁹ J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, w: *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym i w nauce administracji* (red. A. Błaś), AUWr PPIA 1997, t. 38, s. 127.

¹⁰ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978, s. 796; E. Sobol, *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 276.

¹¹ Art. 23 ust. 1 FinPubU.

finansów publicznych przy realizacji zadań publicznych wydatkują środki publiczne w trybie administracyjnym. W stosunku do niektórych z tych podmiotów, a do takich należą IGB, ustalono w FinPubU warunki *quasi*-rynkowe. Oznacza to, m.in. że poprzez IGB umożliwiała się prowadzenie działalności według tych samych lub podobnych zasad, na jakich funkcjonują podmioty prowadzące działalność gospodarczą na wolnym rynku, z tym wyjątkiem, iż w IGB różnicuje się warunki, na jakich finansowane są zadania publiczne, a za tym także procedurę wydatkowania środków publicznych¹². IGB jako podmioty wykonujące zadania publiczne zostały wyposażone w samodzielność prawną, organizacyjną oraz finansową. Fundamentalną cechą IGB jest to, że instytucja ta posiada zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych. Może być ona zatem podmiotem stosunków cywilnoprawnych. IGB jako osoba prawna z chwilą wpisania do KRS¹³ ma swobodę w zakresie procedury gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz swobodę samodzielnego prowadzenia rachunku ekonomicznego. Wyposażenie IGB w osobowość prawną oznacza, że podmiot ten ma typowe cechy osoby prawnej, do której zalicza się:

- 1) wyodrębnioną strukturę organizacyjną i organy działające za osobę prawną;
- 2) posiadanie odrębnego majątku;
- 3) zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków (w tym prawa do podejmowania działań we własnym imieniu i na własny rachunek);
- 4) zdolność procesową;
- 5) odpowiedzialność własnym majątkiem za zobowiązania.

W tytule niniejszej monografii zawarto również pojęcie „status prawny”. Termin ten nie ma definicji legalnej. Słowo „status” oznacza stan prawny, położenie jednostki w większej zbiorowości¹⁴. Jest to zasadnicze pojęcie z kategorii języka prawnego, w którym formułowane jest prawo, a więc jest językiem przepisów i norm prawnych. Należy przy tym podkreślić, iż w ustawodawstwie nie używa się tego określenia. Jednak występuje ono w nauce i literaturze przedmiotu. Wyjaśnienie tego pojęcia użytego w tytule monografii sprowadzono w pierwszym rzędzie do przedstawienia usytuowania i pozycji prawnej IGB w strukturze finansów publicznych (sektor rządowy), czyli zagadnień ustrojowych. Przegląd problematyki stanowiącej przedmiot niniejszego opracowania nie oddawałby pełnego obrazu IGB bez analizy zbioru przepisów regulujących działal-

¹² M. Kosek-Wojnar, K. Maj-Waśniowska, Funkcjonowanie wybranych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych w warunkach quasi-rynkowych – próba oceny, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2018, Nr 5, s. 214.

¹³ Rodzaj rejestru publicznego, prowadzony przez wybrane Sądy Rejonowe i Ministerstwo Sprawiedliwości. KRS działa od 1.1.2001 r. na podstawie ustawy z 20.8.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 685 ze zm.). Zastąpił istniejący poprzednio rejestr handlowy. KRS daje możliwość uzyskania informacji o każdym przedsiębiorcy, podlegającym obowiązkowi wpisu do KRS, w formie odpisu, wyciągu lub odpowiedniego zaświadczenia w kilkudziesięciu ekspozyturach Centralnej Informacji KRS na terenie całego kraju.

¹⁴ M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, t. 3, Warszawa 1989, s. 325.

ność tego podmiotu oraz bez przybliżenia praktycznych aspektów wynikających z nich zagadnień.

Pierwszym celem monografii jest przedstawienie położenia i umiejscowienia IGB wśród podmiotów sektora finansów publicznych. Chodzi o przeanalizowanie działalności IGB w celu oceny, czy instytucja ta realizuje ustawowe założenia, wykonując zadania publiczne. Czy obowiązujący model statusu IGB zapewnia, respektuje prawa i wolności „przedsiębiorcy”, które *de facto* są gwarantowane konstytucyjnie w stosunkach gospodarczych? Monografia ma też na celu skonfrontowanie relacji z organem założycielskim, w szczególności, czy ustawa zapewnia samodzielność IGB, realne środki ochrony przed nadmiernym wkraczaniem organu założycielskiego jako organu państwowego nadzoru w kompetencję IGB.

Monografia ukazuje IGB w ujęciu historycznym na tle likwidacji bądź zmian organizacyjnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz różnic w ich funkcjonowaniu. Jednocześnie podjęto próbę oceny tej instytucji pod względem zdolności do samofinansowania i samodzielnego wykonywania zadań publicznych.

Wprowadzenie i utworzenie w Polsce formy organizacyjno-prawnej w sektorze finansów publicznych, jaką jest IGB, jest pomysłem nowatorskim administracji rządowej¹⁵. Powołanie tej instytucji nie było wzorowane na prawie europejskim, w przeciwieństwie do agencji wykonawczych¹⁶. IGB posiada własne, charakterystyczne cechy organizacyjne i finansowe. Z analizy statutów IGB wynika, że prowadzą one działalność usługową wyłącznie na terytorium RP, chociaż mogą poza jej granicami (realizując zamówienia zagraniczne). Jednak przeglądając spis przedsiębiorców w KRS, autorka nie stwierdziła istnienia oddziału zagranicznego IGB na terytorium państw członkowskich UE lub poza nią. W związku z tym nie można było przeprowadzić analizy prawno-porównawczej w tym zakresie. Podstawowym źródłem przychodów IGB jest prowadzenie działalności gospodarczej, zgodnie z przedmiotem działalności wskazanym w statucie danej IGB. Instytucja może również uzyskiwać przychody z innych źródeł, w szczególności ze środków pochodzących z budżetu UE i innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, a także darowizn, spadków i zapisów.

W monografii uwzględniono ustalenia wynikające z publikowanych informacji o przeprowadzonych kontrolach z działalności IGB. Doświadczenia zawodowe zebrane przez autorkę pracy podczas obsługi prawnej IGB w latach 2011–2013 stały się inspiracją do podjęcia pracy nad niniejszą monografią. W nauce prawa administracyjnego oraz gospodarczego nie powstała dotychczas monografia, która podejmowałaby w sposób całościowy tematykę statusu prawnego IGB. Niniejsza monografia jest więc próbą wypełnienia luki w nauce prawa, jaką stanowi brak całościowego ujęcia statusu praw-

¹⁵ Opinia Biura Analiz Sejmowych z 3.11.2008 r., druk Nr 1181.

¹⁶ Rozwiązania zaproponowane dla agencji wykonawczej są wzorowane na przyjętych w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 58/2003 z 19.12.2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.Urz. UE L z 2003 r. Nr 11, s. 1).

nego IGB w Polsce. Konkludując, zamiarem autorki jest przedstawienie najistotniejszych problemów IGB wewnętrznych oraz zewnętrznych uwarunkowań jej funkcjonowania w obrocie gospodarczym. Ponadto należy zwrócić uwagę, że IGB są stosunkowo nieznanymi podmiotami funkcjonującymi na rynku polskim, w związku z tym jest to podmiot niewiele opisywany w literaturze przedmiotu. W monografii wykorzystano dostępne, choć stosunkowo skromne jeszcze, orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych z zakresu omawianej problematyki. Do poszczególnych zagadnień wykorzystano również literaturę fachową przedmiotu, akty prawne, publikacje prasowe, opracowania z wystąpień pokontrolnych NIK oraz innych organów kontroli państwowej.

Analiza materiału badawczego pozwoliła na sformułowanie następującej tezy podstawowej monografii: treść obowiązujących regulacji ustawowych IGB nie w pełni odpowiada wymogom praktyki gospodarczej, a w szczególności uwarunkowaniom ekonomicznym i prawnoadministracyjnym funkcjonowania w obrocie gospodarczym. Celowo jest tworzenie i funkcjonowanie tylko takich IGB, które posiadają zdolność do samofinansowania. Powyższa teza jest szczególnie uwypuklana w materiałach pokontrolnych NIK.

Wskazana teza wymaga odpowiedzi na kilka pytań badawczych, które na tle obowiązujących przepisów FinPubU wydają się kluczowe dla oceny funkcjonowania IGB:

- 1) Jaki jest cel funkcjonowania IGB?
- 2) Czy IGB posiada zdolność do wykonywania zadań publicznych?
- 3) Czy IGB ma zdolność do pozyskiwania przychodów z tytułu świadczenia usług na rzecz organu założycielskiego, jak też podmiotów trzecich?
- 4) Jaki jest wpływ na ograniczenie samodzielności finansowej IGB przez organ założycielski w zakresie przeznaczenia wypracowanego przez te podmioty zysku?
- 5) Czy źródłem dominujących przychodów IGB powinna być realizacja zadań publicznych jako zadań podstawowych?

Chcąc znaleźć odpowiedzi na te pytania badawcze, przeprowadzono analizę treści obowiązujących przepisów FinPubU, która jest ustawą ustrojową dla IGB, ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz innych ustaw merytorycznie właściwych dla funkcjonowania IGB (ustaw budżetowych). W wyniku tych rozważań stwierdzono, że dodatkowym i uzupełniającym źródłem przychodu IGB może być wykonywanie innych usług niż podstawowe na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych. Prowadzenie działalności innej niż podstawowa musi być wyraźnie wskazane w akcie założycielskim IGB, wraz z określeniem zadań publicznych.

Wobec stosowanych sztywnych wymogów rozliczeń usług IGB realizowanych na rzecz organów pełniących funkcje organów założycielskich, zdaniem autorki IGB jest w stanie uzyskiwać przychody pozwalające na generowanie zysku wyłącznie dzięki prowadzeniu działalności dodatkowej, którą niejednokrotnie trudno zakwalifikować jako polegającą na wykonywaniu zadań publicznych. Praktyka czerpania przychodów z tego rodzaju działalności ma podstawę w treści obowiązujących przepisów prawa.

Niemniej jednak zasady prowadzenia gospodarki finansowej IGB we wspomnianym zakresie powinny ulec doprecyzowaniu.

Nie wszystkie IGB, co wynika z kontroli organów założycielskich, przestrzegają przepisów FinPubU i treści statutów określających zasady ponoszenia kosztów oraz przeznaczania zysku, np. CUL, CUW, COI, BALTICA, CARPATIA, PIAST, CZdS, COKP, BIELIK, POMERANIA.

Instytucje gospodarki budżetowej nie mają charakteru spółek prawa handlowego, gdyż ich działanie 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 IGB. Niemniej jednak IGB są w stanie skutecznie realizować wyspecjalizowane zadania o charakterze komercyjnym na rzecz organu założycielskiego, chociaż w ograniczonym wymiarze. Sensem powołania IGB jest realizowanie zadań publicznych, na co wskazuje również ustawa z 11.9.2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁷, a nie rozwijanie działalności komercyjnej. W świetle wyr. WSA w Krakowie z 15.11.2011 r. (I SA/Kr 1377/11)¹⁸, jeśli IGB wykonuje zadania, które może realizować również inny podmiot w ramach prowadzenia działalności gospodarczej, to jest ona uznawana za podmiot prowadzący taką działalność. Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do zakłócenia konkurencji, co byłoby działaniem niedopuszczalnym.

Założone cele monografii znalazły swój wyraz w jej konstrukcji. Monografia zawiera wstęp, zakończenie i została podzielona na osiem rozdziałów. Każdy rozdział monografii poprzedzony został uwagami wprowadzającymi, mającymi charakter ogólny. W każdym rozdziale autorka zawarła również wnioski końcowe.

Przedmiotem pierwszego rozdziału są rozważania teoretyczne oraz konstrukcja sektora finansów publicznych, zmiany form organizacyjno-prawnych podmiotów sektora finansów publicznych. W rozdziale tym wskazano też cechy charakterystyczne i przeprowadzono próbę porównawczą wybranych form rozwiązań organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do IGB.

W rozdziale drugim omówiono tworzenie pierwszych IGB w ujęciu historycznym w trybie przekształceń gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych.

W rozdziale trzecim autorka opisuje podstawy administracyjnoprawne i uwarunkowania ekonomiczne powstania IGB, wskazuje na wyposażenie IGB w mienie i środki finansowe niezbędne do funkcjonowania tej instytucji. W rozdziale tym przedstawiono również zastrzeżenia co do przepisów aktów wewnętrznych IGB, zwłaszcza statutów IGB, zwrócono uwagę na to, że nie zawsze korespondują one z celem (założeniami) IGB jako osoby prawnej, samodzielnego podmiotu. W niektórych przypadkach sprawia to, że ich dosłowne rozumienie i stosowanie prowadzi do naruszenia zasady swobody

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm. (art. 10 ust. 2 pkt 3 PrZamPubl).

¹⁸ Legalis.

ich działalności gospodarczej, co wpływa niekorzystnie na wykonywanie powierzonych zadań publicznych.

W rozdziale czwartym autorka przedstawia wewnętrzną organizację i zarządzanie IGB. Został tu poruszony bardzo ważny problem dotyczący m.in. zatrudniania pracowników IGB, uwzględniający pełne spektrum możliwości zatrudnieniowych w różnych okolicznościach, w jakich to zatrudnienie następuje. Dotyczy to zarówno zatrudnienia pracowniczego, jak i cywilnoprawnego (zlecenia, umów o dzieło), uwzględniając zarówno krótko-, jak i długookresowe zatrudnienie. W rozdziale tym wskazano, że dyrektor IGB pełni rolę samodzielnego pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy¹⁹. Przedstawiono również szczegółowe regulacje prawne odnoszące się do pozycji i funkcji dyrektora IGB. Ważną kwestią podjętą w tym rozdziale jest pozycja prawna dyrektora IGB jako kierownika jednostki finansów publicznych w rozumieniu ustawy, który zarazem ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁰. Wskazano także na problem form nadzoru organów założycielskich i kontroli organów państwowych nad IGB, scharakteryzowano też kontrolę zarządczą oraz warunki i kryteria przeprowadzenia audytu wewnętrznego IGB. W tym rozdziale zwrócono uwagę na to, że IGB ma również obowiązek udostępniania informacji publicznej i określono zakres tej informacji.

W rozdziale piątym znalazło się omówienie podstawowej kwestii, jaką jest cel powołania IGB oraz realizacja przez nią zadań publicznych. Uwagę skoncentrowano głównie na tych elementach działania IGB, które odróżniają ją od innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Mimo że monografia dotyczy IGB jako podmiotu sektora finansów publicznych, niektóre warunki działania zostały porównane do funkcjonowania przedsiębiorców w gospodarce rynkowej.

W rozdziale szóstym zasygnalizowano pewne ich podobieństwa w działaniu tych podmiotów, np. obowiązek podatkowy, obowiązek sprawozdawczy. W rozdziale tym omówiono również zasady gospodarki finansowej IGB, co jest zagadnieniem podstawowym dla tej tematyki dotyczącym reguł gospodarowania środkami przez IGB. Określono przedmiot odpowiedzialności kierownictwa IGB za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Poruszono też sprawę przeznaczenia i podziału zysku wypracowanego przez IGB.

W przedostatnim, siódmym rozdziale zaprezentowano charakterystykę IGB działających aktualnie w gospodarce rynkowej. Autorka poddała analizie statuty poszczególnych instytucji pod kątem prawnym. Przedstawiono cel ich działania, zadania publiczne (podstawowe) oraz prowadzenie dodatkowej działalności przez te instytucje. Wskazano istotne przyczyny dotyczące ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

¹⁹ Art. 3 KP.

²⁰ Art. 53 FinPubU.

W rozdziale ósmym – końcowym – zajęto się problemami restrukturyzacji²¹ IGB jako podmiotu obrotu gospodarczego (możliwości form ich przekształcenia). Charakter ogólny działalności gospodarczej IGB uprawnia autorkę do stwierdzenia, że instytucja ta posiada zdolność upadłościową. Przyjęcie przeciwnego założenia naruszałoby zasady działalności gospodarczej, a także zasady prawa upadłościowego. Prowadziłoby to także do istotnej dysfunkcji przepisów prawa zarówno restrukturyzacyjnego, jak i upadłościowego, chroniących obrót gospodarczy. IGB jako przedsiębiorca (osoba prawna) w rozumieniu przepisów cywilnych²² posiada zdolność upadłościową. Przyznanie zdolności upadłościowej IGB związane jest z tym, iż niezależnie od rodzaju wykonywanej działalności podlegają one wpisowi do rejestru przedsiębiorców w KRS²³. Poza tym IGB jako podmiot sektora finansów publicznych nie podlega wyłączeniu, o którym mowa w prawie upadłościowym²⁴. Wymieniono w nim krąg podmiotów nieposiadających zdolności upadłościowej, do których IGB się nie zalicza. Tym samym ustawodawca dopuszcza możliwość ogłoszenia upadłości przez IGB, tak jak przez każdego przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą.

Zakreślona we wstępie problematyka stworzyła podstawę do sformułowania wniosków będących rezultatem prowadzonych rozważań. Punktem wyjścia będzie przyjęcie założenia, że można sformułować postulat *de lege ferenda* co do działania i funkcjonowania IGB w sektorze finansów publicznych. *De lege lata* konieczna jest jednak reforma działalności gospodarczej IGB w zakresie wykonywania zadań publicznych, obecnie pełni bowiem mniejszą rolę.

Merytoryczną część monografii zamyka zakończenie, w którym autorka odnosi się do osiągniętego celu pracy oraz postawionej tezy. Sformułowała ona uogólnione wnioski końcowe nt. statusu prawnego IGB i stanu *de lege lata*. Wysunięte zostały propozycje zmian przepisów prawnych dotyczących problematyki oraz przedstawione postulaty *de lege ferenda* dla ustawodawcy, który stoi przed koniecznością dokonania zmian w zakresie działania i funkcjonowania IGB w sektorze finansów publicznych.

W monografii wykorzystano następujące metody badawcze: historyczno-prawną, dogmatyczno-prawną, teoretyczno-prawną oraz statystyczno-dokumentacyjną.

Metoda historyczno-prawna posłużyła autorce do przedstawienia okresu kształtowania się IGB jako formy jednostki sektora finansów publicznych w latach 2009–2010.

²¹ Prawo restrukturyzacji (regulowane ustawą z 15.5.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2309 ze zm.) zajmuje się kwestią dochodzenia roszczeń od dłużnika niewypłacalnego i zagrożonego niewypłacalnością, co umożliwia takiemu podmiotowi rozwiązanie kryzysu ekonomicznego i uniknięcie upadłości.

²² Art. 43¹ KC.

²³ Instytucje gospodarki budżetowej wpisuje się w rejestrze przedsiębiorców, chociaż przedsiębiorcami one nie są – C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych, Warszawa 2010, s. 129.

²⁴ Ustawa z 28.2.2003 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1520 ze zm.) – art. 6 PrUpad.

W tym okresie następowała transformacja IGB w trybie przekształceń gospodarstw pomocniczych oraz zakładów budżetowych.

Metoda dogmatyczno-prawna została zastosowana przez autorkę w oparciu o analizę przepisów FinPubU, ustaw budżetowych²⁵, jak i innych regulacji aktów wykonawczych dotyczących funkcjonowania IGB, przy użyciu reguł wykładni językowej, celowościowej oraz systemowej. W monografii poddano analizie normatywnej IGB pod kątem zdolności do realizacji wyodrębnionych zadań publicznych, zlecanych przez organy władzy publicznej, wykonujących funkcje organu założycielskiego tych instytucji. Analiza normatywna odnosi się także do ustalenia charakteru prawnego i treści ustaw budżetowych, które mają niewątpliwie wpływ na działalność gospodarczą IGB w danym roku. Ustawa budżetowa w swej treści może zweryfikować plany finansowe, zadania publiczne, tym samym zasady gospodarki finansowej IGB w danym roku budżetowym w stosunku do założeń projektów planów finansowych tej instytucji.

Metoda teoretyczno-prawna została wykorzystana do przeprowadzenia systematycznego przeglądu aktów prawnych właściwych dla IGB głównie z dziedziny prawa budżetowego oraz prawa administracyjnego (ustrojowego i materialnego), literatury, orzecznictwa.

Metoda statystyczno-dokumentacyjna, która jest stosowana w finansach publicznych przy badaniu budżetu państwa, umożliwiła autorce ocenę ekonomiczną sytuacji IGB w kolejnych latach w oparciu o ich wyniki. Jednocześnie autorka oceniła wpływ wprowadzanych stopniowo nowych rozwiązań prawnych, jak np. pozostawienie środków z poprzednich okresów do ich dyspozycji na poprawę kondycji finansowej IGB.

Monografia wymagała także sięgnięcia do przepisów KC, mając na uwadze, że w ramach działalności gospodarczo-rynkowej IGB powstają przede wszystkim stosunki cywilno-prawne (majątkowe), a te są regulowane głównie przepisami prawa cywilnego.

²⁵ Ustawy budżetowe na lata kalendarzowe 2010–2020 zostały zrealizowane.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl