

Załącznik nr 2

Autoreferat

1. Imię i Nazwisko: Anna Maria Dobaczewska

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe/ artystyczne – z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej:

Gdańsk 1991 Uzyskanie tytułu magistra prawa po obronie pracy magisterskiej pt. *„Unifikacja systemów prawnych Europy Zachodniej na przykładzie integracji gospodarczej”* przygotowanej pod kierunkiem śp. prof. dr. hab. Andrzeja Straburzyńskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Bonn 1993 Uzyskanie tytułu magister iuris comparitivi (LL.M) z zakresu prawa porównawczego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Fryderyka Wilhelma w Bonn, po obronie pracy magisterskiej przygotowanej pod kierunkiem prof. dr. Marcusa Luttra, nt. *Verhaltenspflichten der Kreditinstitute in der Krise des Kunden (Obowiązki banku wobec braku płynności płatniczej klienta)*.

Gdańsk 1999 Uzyskanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa; obrona pracy doktorskiej *„Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Wspólnoty Europejskiej”*, której promotorem był prof. dr hab. Andrzej Drwiłło, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Warszawa 2004 Dyplom ukończenia studiów podyplomowych w zakresie prawa europejskiego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych/ artystycznych:

1.11.1991-30.09.1999 asystent w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

1.10.1999-30.09.2000 adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

1.10.2006-30.09.2010 adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

1.10.2010 do chwili obecnej adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65, poz. 595 ze zm.):

a) tytuł osiągnięcia naukowego/artystycznego:

Monografia pt., *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*

b) (autor/autorzy, tytuł/tytuły publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa):

Anna Dobaczewska, *„Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej”*, Difin, Warszawa 2013, ISBN 978-83-7930-045-7, ss. 432.

c) omówienie celu naukowego/artystycznego ww. pracy/prac i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania.

Celem pracy jest dokonanie autorskiej selekcji i prezentacji form finansowania przedsiębiorców ze środków publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem finansowania mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, z punktu widzenia ich znaczenia dla realizacji głównych zadań gospodarczych państwa to jest wzrostu gospodarczego, minimalizacji bezrobocia i wykluczenia społecznego. Celem pośrednim pracy jest wskazanie na determinanty kształtujące pomoc publiczną i ich wpływ na efektywność podejmowanych przez związki publicznoprawne działań w tym względzie; oraz wskazanie propozycji stworzenia rozwiązań systemowych finansowania przedsiębiorców, korzystnych nie tylko z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, lecz także dla gospodarowania środkami publicznymi i zgodnych z prawem konkurencji.

Aby tego dokonać należy wpiery ustalić znaczenie pojęcia „pomoc publiczna”, oraz granice jej stosowania na gruncie prawa Unii Europejskiej. Wychodząc z założenia, że właściwą definicją pomocy publicznej (inaczej „pomocy państwa”) może być tylko definicja zawarta w art. 107 ust 1 TFUE (z uwagi na wspólnie prowadzoną przez państwa członkowskie politykę konkurencji), wywodzę, iż także jej formy i rodzaje mogą być określone, co do zasady, tylko przez prawo europejskie. Jednak zdefiniowanie „pomocy publicznej” nie jest, na gruncie samego przepisu art. 107 ust 1 TFUE, sprawą oczywistą. Definicja ta składa się z elementów deskrypcyjnych i ewaluacyjnych. Skutkuje to zbyt szerokim rozumieniem tego pojęcia przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości UE. Zgadzam się z poglądem, iż traktowanie „groźby lub naruszenia konkurencji” i „wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi”, jako (ewaluacyjnej) przesłanki pomocy jest za daleko idące. Okoliczności te stanowią podstawę do uznania pomocy publicznej za niedozwoloną. Wówczas pomoc o znaczeniu lokalnym, np. w postaci

mikrofinansowania, nie musi szukać rozwiązań właściwych dla pomocy bagatelnej (*de minimis*), ponieważ nie spełnia przesłanek pomocy publicznej. Podobnie, zbyt szerokie rozumienie cechy „selektywności” pomocy, nie pozwala na stosowanie rozwiązań dla zawężonych (pod różnym względem) grup przedsiębiorców, bez konieczności pozyskiwania na to zgody Komisji Europejskiej. Negatywnie oceniam również, jako zbyt szerokie, rozumienie pojęcia „przedsiębiorca”, do którego kierowana jest pomoc publiczna. Blokuję to zwłaszcza możliwość świadczeń pieniężnych na rzecz organizacji pozarządowych czy podmiotów ekonomii społecznej, realizujących zadania publiczne.

Przedmiotem pracy jest w konsekwencji określenie determinant wpływających na uznanie instrumentów prawno-finansowych za pomoc publiczną oraz dokonywania przez organy publiczne wyboru instrumentów prawno-finansowych, pod kątem ich zgodności z prawem konkurencji i efektywnego zarządzania środkami publicznymi. Mają one charakter prawny i pozaprawny. Do najważniejszych należą ustrój społeczno-gospodarczy, kryteria nowego zarządzania publicznego (decentralizacja, efektywność ekonomiczna i prakseologiczna działań administracji, partycypacja społeczna) i zasady prawa konkurencji lub prawa finansowego (subsidiarność, jawność i przejrzystość, proporcjonalność, spójność, kryteria konwergencji).

W pracy udowadniam, że na rozmiar i formy finansowania przedsiębiorców wpływa zmieniająca się w czasie interpretacja społecznej gospodarki rynkowej, jako obowiązującego ładu społeczno-gospodarczego i zmienny katalog zadań publicznych. Wskazuję w niej również, że uznanie rozwoju mikro-, małych i średnich oraz innowacyjnych przedsiębiorców za zadanie publiczne, pozwoliłoby na szersze zastosowanie finansowania środkami publicznymi, niż przy użyciu zaliczanych do katalogu pomocy dozwolonej i dopuszczalnej. Szczegółowej analizie pod względem spełniania roli prorozwojowej, przy jednoczesnym przestrzeganiu czynników stosowania pomocy publicznej poddaję: dotacje (w tym dopłaty do oprocentowania kredytów), pożyczki, poręczenia i gwarancje (również ubezpieczeniowe) oraz nabywanie udziałów kapitałowych za środki publiczne.

Z faktu, iż finansowanie przedsiębiorców, co do zasady podlega ograniczeniom europejskiego prawa konkurencji, oraz tego że opiera się na zasadach prawa mających zastosowanie do finansów publicznych oraz na podstawie koncepcji zarządzania publicznego, wywodzę zestaw form finansowania, które najlepiej są w stanie pełnić rolę katalizatora rozwoju gospodarczego. Należą do niego, w odniesieniu do mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, pozadotacyjne instrumenty długoterminowe zaliczane do tzw. instrumentów inżynierii finansowej. Udzielane obecnie przez wyspecjalizowane fundusze różnych szczebli,

powinny podlegać konsolidacji i przekształcić się w regionalne instytucje finansowe (z kapitałem samorządowo-prywatnym), udzielające kompleksowej pomocy na rzecz mikro-, małych i średnich przedsiębiorców (z wydzieleniem funduszu inwestycyjnego). Pozostali zaś przedsiębiorcy powinni być obsługiwani, w zakresie ewentualnej luki finansowej, przez BGK (we współpracy ze spółkami zależnymi jak KUKE S.A. i KFK S.A.). Istotne jest, aby dofinansowanie tychże instytucji również odbywało się przy wykorzystaniu form rewolwingowych. Dowodzę w swej pracy, iż jest to korzystne dla efektywności przyjętych rozwiązań, niezależnie od tego czy byłoby kwalifikowane jako pomoc publiczna. Organy administracji finansując zadania publiczne, w myśl koncepcji nowego zarządzania publicznego, powinny wykorzystywać prorynkowe formuły działania.

Wyniki moich dociekań badawczych dotyczą również stopnia adekwatności zaplanowanych środków finansowych do potrzeb przedsiębiorców. W oparciu o dostępne dane liczbowe, wskazuję również na stopień (nie)wykorzystania przez przedsiębiorców postawionych im do wykorzystania środków pieniężnych, w zależności od formy. Widzę w tym rezultat braku powiązania sprawozdawczości w zakresie wykorzystania pomocy publicznej z planowaniem finansowym, oraz nadmiernych obciążeń formalnych przy wnioskowaniu o ich udzielenie.

Wykazuję również, że w odniesieniu do niektórych form stosowanej pomocy publicznej nie można mówić o jej efektywności, z uwagi na brak wskazania przez ustawodawcę odpowiednich mierników oceny. Dla ustawodawcy powinno to stanowić sygnał do lepszego zarządzania środkami publicznymi, udoskonalenia procedur planistycznych, zwłaszcza co do planów i prognoz wieloletnich. Wniosek ten odnosi się zarówno do szczebla państwowego co samorządowego.

W przyszłości chciałabym rozwinąć badania nad stworzeniem systemu instytucji finansowania mikro-, i małych przedsiębiorców, zwłaszcza podmiotów ekonomii społecznej, dokonywanego w kontekście finansowania zadań publicznych. Wydaje się, że powinno to stanowić priorytet polityki społeczno-gospodarczej związków publiczno-prawnych.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo - badawczych (artystycznych).

Moje pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych skupiały się wokół kilku zagadnień, które można ująć w następujące przewodnie nurty badawcze.

A. Nurt badawczy- prawo bankowe

Jednym z ważniejszych, podejmowanych przeze mnie nurtów badawczych jest prawo bankowe, ze szczególnym uwzględnieniem publicznego prawa bankowego. Stanowi on kontynuację i rozszerzenie moich zainteresowań naukowych jeszcze z okresu przed obroną doktoratu. Zaliczam do niego następujące pozycje.

A1. Kompleksowej analizie poddałam polskie prawo bankowe w *Banking Law (chapter 8)* ([w:] Z. Brodecki (ed.) *Polish Business Law*, Kluwer Law International, Haga, Londyn, Nowy Jork 2003, ISBN 90-411-1992-2, ss. 247- 278). Celem tej publikacji jest wyselekcjonowanie i ocena najważniejszych postanowień publicznego i prywatnego prawa bankowego, dokonana z perspektywy inwestorów zagranicznych rozpoczynających w Polsce działalność gospodarczą (w tym działalność bankową). Zaliczam do nich postanowienia dotyczące warunków założenia banku, podejmowania czynności bankowych, regulacje nadzorcze wobec banków, zasady prowadzenia działalności kredytowo-depozytowej, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień do wydawania bankowego tytułu egzekucyjnego.

A2. Drugą pozycją dotyczącą ogólnie systemu bankowego w Polsce i nauki prawa finansowego, odnoszącej się do systemu bankowego jest opracowanie zatytułowane *Ewolucja systemu bankowego w Polsce*, ([w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szolno-Koguc (red.) *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga jubileuszowa profesor Alicji Pomorskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, ISBN 978-83-227-2828-4, ss.157-166). Dokonałam w nim usystematyzowania kierunków polskiej nauki prawa bankowego, wyodrębniając kolejne etapy i nurty rozwoju systemu bankowego. Owocem rozważań jest wskazanie również tych, którym nauka nie poświęciła odpowiednio dużej uwagi. W moim przekonaniu zabrakło w ówczesnej literaturze monograficznej pogłębionej analizy bankowości spółdzielczej, funkcjonowania banków hipotecznych, instytucji gwarantowania depozytów, a także zasad nadzoru nad konglomeratami finansowymi oraz tzw. parabankami. Dokonałam również podziału rozwoju systemu bankowego w Polsce na kilka etapów, w tym po wprowadzeniu gospodarki rynkowej na: tworzenie dwupoziomowego systemu banków uniwersalnych, i jednoczesnej konsolidacji banków spółdzielczych według schematu trójpoziomowego (BGŻ, banki regionalne, banki spółdzielcze); następnie okres sanacji i łączenia banków, równoległe do prywatyzacji banków wydzielonych z NBP, i obejmowania przez banki zagraniczne wiodącej roli w krajowym systemie bankowym. Za ostatni kamień milowy zarówno dla samego systemu bankowego, jego uregulowania prawnego, jak i dla doktryny prawa finansowego, uznałam okres przygotowawczy i przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Okoliczność

ta stała się powodem licznych zmian w prawie i powstania nowych instytucji prawnych, do których jako najważniejszych zaliczyłam nadzór bankowy i ochronę depozytów bankowych.

A3. Instytucja nadzoru bankowego jest przedmiotem moich zainteresowań niemalże od początku mojej drogi naukowej. Na podstawie dysertacji, (ale nie tożsamą z nią), przygotowałam kolejną publikację. Jest nią monografia pt. *Instytucja nadzoru bankowego w świetle prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej*, (Wydawnictwo UG, Gdańsk 2000, ISBN 83-7017-926-6, ss. 220). Czas, w jakim została wydana determinował zakres analizy, uwypuklając ujęcie prawno-porównawcze oraz stan przygotowań Polski do członkostwa w UE. Pojęcie nadzoru, zdefiniowane i odgraniczone od kontroli, oraz sprecyzowanie zakresu przedmiotowego i form sprawowania nadzoru, jest w niej podstawą do wyciągnięcia wniosków odnośnie do koniecznych zmian w rozwiązaniach proceduralnych, materialno-prawnych i instytucjonalnych polskiego nadzoru bankowego. Istotnym elementem opracowania są cele nadzoru, determinujące kształt konkretnych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Dowodzę, iż celami tymi są legalność działalności bankowej, bezpieczeństwo wkładów, stabilność systemu bankowego, oraz ochrona uczciwej konkurencji. Wniosek taki wysuwam nie tylko na podstawie prawa pozytywnego (ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - prawo bankowe), ale także analizy orzecznictwa i doktryny. Tezy pracy zostały zaprezentowane przez pryzmat ujednoczonych na szczeblu UE instrumentów nadzoru dotyczących licencjonowania banków, norm ostrożnościowych, rezerw obowiązkowych, obowiązków sprawozdawczych, wszczynania postępowań sanacyjnych lub likwidacyjno-upadłościowych i przeciwdziałania zjawisku "prania brudnych pieniędzy".

Praca zawiera przede wszystkim wnioski dotyczące wpływu prawa europejskiego i międzynarodowego (Komitetu Bazylejskiego, WTO, EFTA) na treść polskiego prawa bankowego i ocenę stanu zaawansowania prac dostosowawczych. Wskazuję w niej także na te zmiany, które posłużyły do zwiększenia i efektywności czynności nadzorczych. W monografii uwypuklam znaczenie dyrektyw, jako metody harmonizacji prawa, z pozostawieniem państwom członkowskim (i kandydatom do) UE swobody, co do implementacji indywidualnych rozwiązań. Wnioski płynące z dogmatyczno-prawnej analizy regulacji europejskich i krajowych, skłoniły mnie do zaproponowania w pracy modelu nadzoru opierającego się głównie na nadzorze prewencyjnym, uznającego „paszport europejski” dla instytucji kredytowych, ustanawiającego normy ostrożnościowe i badającego stabilność finansową banków w taki sposób, aby spełniając wymogi harmonizacji, dostosować do odrębności polskiego systemu bankowego. W monografii zajmuję stanowisko, co do usytuowania podmiotu nadzorującego banki w strukturach organów administracji

publicznej, postulując rozluźnienie więzi pomiędzy nadzorem bankowym (wówczas GINB), a bankiem centralnym.

A4. Do grupy publikacji odnoszących się do publiczno-prawnych zagadnień prawa bankowego należy pozycja pt. *Bankowy Fundusz Gwarancyjny*, (Dom Wydawniczy ABC, Sopot 2000, ISBN 83-7261-101-7, ss. 143). Główną tezę badaną w tym opracowaniu jest brak harmonizacji polskich przepisów z prawem europejskim, mimo przeprowadzonych w tym celu nowelizacji ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Krytycznie oceniam głównie bezwzględny obowiązek uczestniczenia oddziałów banków zagranicznych w systemie BFG, i nierespektowanie ich udziału w systemie państwa pochodzenia. Proponuję w to miejsce obowiązek uczestnictwa tylko w takim zakresie, w jakim oddziały te nie są objęte innym systemem gwarantowania depozytów, w pozostałym zakresie zaś dobrowolność. Wskazuję także, że nie udało się zrealizować jednego z celów ustawy, mianowicie zapobiec dalszym upadłościom banków krajowych. Odnoszę się też krytycznie do opóźnień we wprowadzeniu gwarancji depozytów w bankach spółdzielczych.

A5-A7. Prawu bankowemu i czynnościom bankowym poświęciłam jeszcze trzy publikacje. Zaliczam do nich *Konsekwencje prawne dla banku w przypadku utraty zdolności kredytowej kredytobiorcy*, (Glosa 5/2001, ss.13-17), *Wpis hipoteki na podstawie dokumentów bankowych*, (Glosa 9/2000, ss. 3-5) oraz *Broni, pomaga, edukuje* (Bank 7-8/2007, ss.62-64). W pierwszym podejmuję problem odpowiedzialności cywilnej i karnej z tytułu udzielania lub niewypowiadania przez banki kredytów, klientów przeprowadzających postępowanie naprawcze i nieposiadających (z założenia przejściowo) zdolności kredytowej, w konfrontacji do skutków upadłości klienta. Przesłanki tej odpowiedzialności skłaniają ostatecznie do rekomendowania wypowiedzania kredytów we wskazanych okolicznościach.

Analizę przepisów dotyczących wpisu hipoteki opieram na tezie o zbyt daleko idących uprawnieniach banków do wpisywania hipoteki na podstawie dokumentów bankowych, co udowadniam na podstawie orzeczeń SN. Stały się one podstawą do nowelizacji nadmiernie zwiększającej uprawnienia banków, z uwagi na zbyt szeroko określony zakres czynności bankowych zabezpieczanych taką hipoteką, oraz zbyt szerokie ujęcie nieruchomości, na jakich może być ona ustanowiona.

Trzeci artykuł odnosi się do roli arbitra bankowego dla ochrony praw konsumenta usług bankowych, zawiera propozycje poszerzenia katalogu podmiotów mogących korzystać z arbitrażu np. o organizacje pozarządowe; oraz sugestie połączenia arbitrażu bankowego, ze spółdzielczym arbitrażem konsumenckim, (ewentualnie z działalnością sądu polubownego przy Rzeczniku Ubezpieczonych). Wynika to z coraz częstszej praktyki łączenia umów

kredytu z umowami ubezpieczeń, czy umów lokat bankowych z inwestycjami w fundusze kapitałowe.

A8. W ramach nurtu prawa bankowego nadmienić można także dwa hasła: „nadzór bankowy” i „rozliczenia pieniężne” mojego autorstwa, zawarte w *Leksykonie prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć* (A. Drwiłło, D. Maśniak, (red.), Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2009, ISBN 978-83-255-0348-2, ss. 214-222, ss. 375-381).

B. Nurt badawczy- prawo pomocy publicznej

Podobnie jak w wypadku prawa bankowego opracowania traktujące o prawie pomocy publicznej dzielę na dwie grupy: traktujące o prawie pomocy publicznej ogólnie i odnoszące się do zagadnień szczegółowych.

B1-B2. Dwie pozycje to rozdziały *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców* oraz *Specjalne strefy i obszary gospodarcze*, zawarte w „*Prawo gospodarcze publiczne*, ([w:] A. Powąłowski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2011, ISBN 978-83-255-2571-2, ss. 437- 470; ss. 565 – 581 oraz Warszawa 2012 (wyd. 2), ISBN 978-83-255-2571-2, ss. 346-372, 456-468). Dydaktyczny charakter opracowań pozwolił zaprezentować najważniejsze formy i rodzaje pomocy publicznej, stosowanej zgodnie z prawem europejskim i krajowym. Zwracam w nim także uwagę na zasady stanowienia prawa pomocy publicznej i stosowania pomocy, w kontekście zachowania zasady uczciwej konkurencji. Na podstawie bogatego orzecznictwa TS prezentuję wątpliwości, jakie nasuwały się przy definiowaniu pomocy publicznej, uznawania jej dopuszczalności, w stosunku do procedury notyfikacji, przy wdrażaniu pomocy oraz przy ustalaniu obowiązku zwrotu środków otrzymanych lub wykorzystanych bezprawnie.

Szczególną formą pomocy publicznej są preferencje udzielane przedsiębiorcom podejmującym działalność na wydzielonych obszarach kraju. W podręczniku podkreślono zwłaszcza znaczenie prowadzenia działalności gospodarczej w wolnych obszarach celnych i specjalnych strefach ekonomicznych dla zainteresowanych przedsiębiorców i ogólnego wzrostu gospodarczego. Zbliżający się upływ czasu, w jakim specjalne strefy ekonomiczne mogą jeszcze istnieć, skłonił mnie do zaakcentowania funkcjonowania inkubatorów przedsiębiorczości oraz parków naukowo-technologicznych, zyskujących systematycznie na znaczeniu. Odzwierciedlają nowe priorytety polityki społecznej i gospodarczej - wspierania młodych, początkujących przedsiębiorców (w tym także bezrobotnych absolwentów szkół), innowacji przez komercjalizację rezultatów badań naukowych.

B3-B4. W zakresie moich badań, oscylujących wokół zasad stanowienia i stosowania pomocy publicznej, znalazła się zasada przejrzystości i jawności pomocy publicznej. Poruszam ją w

dwóch publikacjach *Jawność i efektywność pomocy publicznej jako przyczynek do naprawy finansów publicznych* ([w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.) *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wyd. KUL, Lublin 2007, ISBN 978-83-7363-633-0, ss. 39-49) oraz *Wybrane elementy relacji państwo-przedsiębiorca w odniesieniu do pomocy publicznej* ([w:] B. Bernaś (red. nauk.) *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2008, ISSN 0324-8445, ss. 135–143). Dokonując rozgraniczenia pomiędzy jawnością a przejrzystością procesów wydatkowania środków pieniężnych na pomoc publiczną dokonuję też analizy ustawowych gwarancji przestrzegania tych zasad. Dokumentując poszczególne ich przejawy, udowadniam brak przejrzystości danych, mimo jej jawności oraz negatywny wpływ nieprzejrzystości na efektywność wykorzystania środków publicznych. Zarzucam przede wszystkim brak spójnego spojrzenia na treść przygotowywanych sprawozdań, które mimo swej ilości nie dokumentują danych, które wskazywałyby na rzeczywiste rezultaty ekonomiczne (na przykładzie danych o pomocy publicznej w zakresie podatków). Postuluję uregulowanie kwestii proceduralnych gwarantujących możliwość kontroli *ex ante* i *ex post* dokonywanych wydatków publicznych, również przez opinię publiczną. Proponuję m.in. rozszerzenie obowiązków publikacji wyników audytu. Wskazuję również na ograniczenia przestrzegania zasady jawności, między innymi za sprawą wyjątków od obowiązku notyfikacji pomocy do KE.

Gwarancją przejrzystości mają być z kolei obowiązki przedsiębiorców publicznych i posiadających prawa specjalne przewidziane w ustawie z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1411 ze zm.) polegające na obowiązku prowadzenia przez przedsiębiorców odrębnej ewidencji i przekazywania sprawozdań i dokumentów świadczących o sytuacji prawnej i ekonomiczno-finansowej przedsiębiorcy. O ile sam obowiązek nie budzi najmniejszych wątpliwości, to już rozdzielenie obowiązków sprawozdawczych wobec organów nadzorujących przedsiębiorcę publicznego, przy pominięciu organów udzielających pomocy, jako uprawnionych do posiadania tych samych informacji uznaję za sprzeczne z zasadą jawności i przejrzystości. Gromadzone i ujawniane dane, aby spełnić swe zadanie na rzecz efektywności muszą spełniać wymóg zupełności i być jednolicie prezentowane. W publikacji stawiam więc tezę o braku jednolitego i jasnego systemu wymiany informacji, jako elementu mogącego się przyczynić do efektywności wydatków. Zastrzeżenia budzić może również wynikające z ustawy o finansach publicznych ograniczenie do formalnego badania

poprawności wydatków. Badania, czy środki zostały „wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem” nie jest bowiem tym samym co wydatkowanie efektywne i skuteczne. Jako na znaczący błąd legislacyjny wskazują także na brak możliwości wyegzekwowania przez Prezesa UOKiK otrzymania niezbędnych danych do sporządzania rocznych raportów o pomocy publicznej oraz brak udostępniania opinii publicznej danych dotyczących sposobu wykorzystania pomocy publicznej.

B5. Do nurtu prawa pomocy publicznej zaliczam też *Sankcje w prawie pomocy publicznej*. ([w:] J. Warylewski (red.), *Zagadnienia prawa karnego*. Gdańskie Studia Prawnicze. Tom XIX, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2008, ISSN 1734-5669, ss. 279-287). Dokonuję w tym opracowaniu podziału sankcji za nienależyte wykorzystanie dotacji z budżetu lub ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, wykorzystanie niezgodne z przeznaczeniem lub niezgodne z procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu, w oparciu o kryterium podmiotowe (różnicując pomiędzy karami nakładanymi na podmioty udzielające pomocy i na beneficjentów, oraz na podmioty sektora finansów publicznych i spoza tego sektora), a także co do form (obowiązek zwrotu, zapłata odsetek, kary umowne, oraz upomnienia, nagany i kary pieniężne) i podstaw prawnych (ustawa o finansach publicznych, ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów, kodeks karny skarbowy, ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary). Ta mnogość podstaw prawnych i rodzajów kar stanowi podstawę, aby wywieść wnioski o braku jakiegokolwiek systematyki w tym względzie, i niebezpieczeństwie nadmiernej kumulacji podstaw odpowiedzialności. W opracowaniu tym, stawiam też tezę o braku spójności przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2002 r. nr 197, poz. 1661), która to ustawa ustanawia zakaz „korzystania” z dotacji, subwencji i innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych”, z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 nr 249, poz. 2104 ze zm), wprowadzającą zakaz „otrzymania” środków zagranicznych. Podkreślam również nieścisłość związana z ustanowieniem zakazu na dwa różne okresy, do lat 3 albo do lat 5, podczas gdy może on dotyczyć tych samych środków pieniężnych, i postuluję odpowiednią nowelizację ujednociającą.

B6. Zagadnieniom szczegółowych, powiązanych z planowaniem i stosowaniem warunkowej pomocy publicznej poświęciłam pozycję pt. *Poręczenia i gwarancje – założenia Planu Stabilności i Rozwoju a kryteria konwergencji*, ([w:] J. Ciechanowicz–McLean (red.), *Prawne aspekty interwencjonizmu w gospodarce i środowisku*, Gdańskie Studia Prawnicze Tom XXII. Wydawnictwo UG, Gdańsk 2009, ISSN 1734-5669, ss. 179–190). Udowadniam w niej

krótkowzrocność i nieadekwatność strategii rządu przewidzianej w „Pakcie Stabilności i Rozwoju” z 2009 r., polegającej na znacznym zwiększaniu zaplanowanych w ustawach budżetowych kwot poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. *Prima facie* ustanowienie w ustawach budżetowych poręczeń i gwarancji, jako płatności warunkowych jest z punktu widzenia zarządzania środkami publicznymi korzystne. Pozwala, na dzień ich ustanowienie, ograniczyć wydatki budżetowe, co pozytywnie wpływa na zachowanie kryterium konwergencji, co do granicy długu publicznego w wysokości 60% PKB.

Szczegółowa analiza stanu prawnego prowadzi jednak do odmiennych ustaleń. Przede wszystkim, wskazuję na negatywne skutki rozbieżności pomiędzy polską a unijną definicją długu publicznego, kwalifikujące do niego inne kategorie zobowiązań. Nie pozwala to na jakiegokolwiek rzetelne porównania wielkości długu do wyznaczonych w prawie UE kryteriów konwergencji. Zastrzeżenia moje budzi również nieuwzględnianie w planowaniu poręczeń i gwarancji wahań kursów walut obcych. Mimo ograniczeń zaciągania zobowiązań w walutach obcych, przez podmioty inne niż Skarb Państwa, wartość udzielonych poręczeń i gwarancji może mieć negatywny wpływ na zachowanie limitu długu publicznego. Wahania (z odchyleniem większym niż o 15%) mają wpływ na rozbieżności pomiędzy wartością zapisaną w ustawie budżetowej a kwotami, które przypadną do wypłaty, do tego stopnia, że mogą spowodować przekroczenie limitu długu publicznego. Udowadniam w obliczeniach, że przy niekorzystnym splocie okoliczności: wysokich wahań kursowych, zwiększonym zapotrzebowaniu na środki finansowe oraz zwiększonym ryzyku wypłaty, zaplanowane kwoty poręczeń i gwarancji prowadzą do przekroczenia kryterium państwowego długu publicznego. Tym samym, znaczne (niemal czterokrotne) podwyższenie środków na poręczenia i gwarancje, przewidziane w ustawie budżetowej, a wynikające z założeń „*Planu Stabilności i Rozwoju*”, mogło się fatalnie skończyć dla stanu finansów publicznych. To pozwoliło mi postawić tezę, iż nie doszło do przekroczenia kryterium długu publicznego, tylko z powodu niewykorzystania przez przedsiębiorców (konkretnie banki) limitu na poręczenia i gwarancje, wskazanego w ustawie budżetowej. Na marginesie zauważyć można, iż brak wykorzystania kwoty poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa jest odnotowywany rokrocznie, co skłania do negatywnej oceny fakt jego systematycznego podwyższania.

B7. Uzupełnieniem powyższych prezentacji prawa pomocy publicznej natury ogólnej i szczegółowej będzie, spodziewana pod koniec 2013 r. *Wielka Encyklopedia Prawa, tom Prawo Europejskie*, (Warszawa 2014), pod redakcją prof. Z. Brodeckiego, do której opracowałam hasło *pomoc publiczna*.

C. Nurt badawczy – polityka i prawo rozwoju gospodarczego i regionalnego

Najwięcej miejsca w swoim dotychczasowym dorobku poświęciłam finansowym aspektom prowadzenia polityki rozwoju gospodarczego. Rozważania na temat roli finansów publicznych w gospodarce przywiodły mnie do podjęcia problematyki dogmatyczno-teoretycznej, jak również przeanalizowania szczegółowych postanowień ustawowych. Wspólnym mianownikiem dla kilku opublikowanych prac jest postawienie granic finansom publicznym w sferze gospodarczej. Do tej grupy zaliczam:

C1. *Prawne granice interwencjonizmu państwowego*, ([w:] T. Lubińska, A. Szewczuk (red.) *Finanse 2009-Teoria i praktyka. Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 546*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, ISBN ISSN 1640-6818, ss. 54-62). Dowodzę w niej znaczenia konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej i zasady solidarności, dla ustalenia dopuszczalnych form i zakresu interwencji w gospodarce. Stawiam też tezę o konieczności odgraniczenia społecznej gospodarki rynkowej od państwa socjalnego. Krytycznie odnoszę się do tych propozycji ustawodawcy, które wykorzystują metody typowe dla państwa opiekuńczego. Podnoszę, że w warunkach globalizacji gospodarki konkretyzacja społecznej gospodarki rynkowej powinna uwzględniać zasadę rynku wewnętrznego i zasadę uczciwej konkurencji. Ponadto, że przesunięcie na szczebel UE uprawnienia do działań interwencyjnych ma szczególne znaczenie w okresach kryzysu gospodarczego. W opracowaniu stawiam jednocześnie wniosek, że wskazanie przez organy UE preferowanych form pomocy, celów horyzontalnych, czy wręcz maksymalnej kwoty pomocy, nie powinno całkowicie niweczyć możliwości państw członkowskich do ustalenia granic interwencji.

C2. W opracowaniu *O elastycznych formach finansowania zadań publicznych w XXI wieku?* ([w:] A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI w.*; CeDeWu, Warszawa 2010, ISBN 978-83-7556-326-9, 978-83-7556-327-6, ss. 65-75), badam problem definiowania katalogu zadań publicznych we współczesnym świecie. Konkluduję, iż w XXI w. rola państwa i finansów publicznych w odniesieniu do wielu dziedzin nie zmniejsza się ani nie zanika, lecz ulega modyfikacjom i uelastycznieniu. Zmianom podlegają głównie formuły, według których finansuje się zadania publiczne lub pozyskuje się środki pieniężne na ich realizację. Tak długo jak decyzja, co do przyjęcia określonej formy finansowania pozostaje po stronie ustawodawcy, tak długo zadanie należy uznać za zadanie publiczne. Do tych elastycznych form należą prywatyzacja i liberalizacja świadczenia usług, partnerstwo publiczno-prywatne oraz outsourcing.

Udowadniam, iż nie jest możliwa całkowita prywatyzacja zaspakajania dóbr uznanych za publiczne (wg kryterium użyteczności), co więcej przyjęte rozwiązania finansowe są zmienne w czasie, co widać szczególnie po odwróceniu tendencji do prywatyzacji usług (np. transportu zbiorowego). Prowadzi to do wniosku, że tak długo jak podmioty prywatne wykonują tylko niektóre czynności z zakresu zaspokajania potrzeb zbiorowych, lub tylko częściowo je finansują, nie można mówić o zmianie charakteru tych zadań na prywatne, a jedynie o nowych formach finansowania zadań publicznych.

C3. Podobny charakter ma rozdział *Usługi finansowe dla MSP jako zadanie publiczne w XXI wieku*, [w:] J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *System prawnofinansowy. Law and Finance (Prawo finansowe wobec wyzwań XXI w., Finance Law towards Challenges of the XXI Century)*, CeDeWu, Warszawa 2013, ISBN 978-83-7556-568-3, ss. 211-224). Rozważania w nim zawarte odnoszą się do określenia zakresu dóbr publicznych, pozwalających na uznanie funduszy świadczących usługi tzw. instrumentów inżynierii finansowej za realizujących zadania publiczne. Zadaniem państwa jest w pierwszej kolejności działanie na rzecz rozwoju gospodarczego, i przeciwdziałanie bezrobociu. Znaczącą rolę mają w tym względzie mikro-, mali i średni przedsiębiorcy. Dotyka ich jednak problem tzw. luki finansowej i kapitałowej. Z teorii dóbr publicznych wywodzę zatem, że zadaniem państwa jest współcześnie m.in. zapewnienie przedsiębiorcom dostępu do środków zewnętrznych niezbędnych dla ich rozwoju (likwidacja wspomnianej luki), najlepiej za pośrednictwem podmiotów mikrofinansowania. Wobec istniejącej zawodności rynku, inicjatywę powinny podjąć organy publiczne, przestrzegając ograniczeń z prawa konkurencji. Rola państwa nie powinna polegać na udzielaniu przedsiębiorcom środków publicznych wprost. Jako właściwsze, postuluję stworzenie na szczeblu regionalnym systemu funduszy publicznych, udzielających pożyczek, poręczeń, i inwestujących w kapitał spółek, świadcząc tym samym usługi mikrofinansowania.

C4. *Przesłanki ingerencji państwa w sferę gospodarki* (współautor A. Powalowski), ([w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, C.H. Beck, Warszawa 2011, ISBN 978-83-255-3350-2, ss. 79-87). W opracowaniu tym wskazujemy na przesłanki ingerencji państwa, ale też ingerencji podmiotów międzynarodowych, w sferę gospodarki. Stawiając tezę o konieczności wspomagania gospodarki ze strony państwa, jako uzasadnienie podajemy potrzebę porządkowania i tworzenia ładu gospodarczego, konieczność ochrony interesu publicznego, realizację funkcji regulacyjnej. Nie mniej istotna jest, występująca w okresach kryzysu, potrzeba stabilizowania gospodarki, nawet kosztem wolności gospodarczej.

C5. *Międzynarodowe aspekty zwalczania kryzysu gospodarczego a interwencjonizm państwowy* ([w:] L. Pawłowicz, M. Czerwińska (red.), *Społeczno-ekonomiczne wymiary globalnego kryzysu finansowego*, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2009, ISBN ISSN 1732-1565, nr wyd. 3/1- 2009, ss. 215 – 232). W tekście tym poruszam zagadnienie skuteczności inicjatyw międzynarodowych gremiów, organizacji i instytucji (takich jak UE, OECD, G20, MFW) w zapobieganiu tendencjom protekcjonistycznym w polityce gospodarczej. Jednocześnie dowodzę, iż żadne wspólne ustalenia *a priori* nie przewidywały możliwości przeciwdziałania protekcjonizmowi krajowemu w okresach kryzysu. Z kolei inicjatywy uruchamiające *post factum*, dodatkowe środki finansowe w celu zwalczania skutków kryzysu, mimo wskazania celu i sposobu przeznaczania środków pieniężnych (np. zakładając pożyczki dla banków z przeznaczeniem dla MSP) są częściowo zobowiązaniami wyłącznie o charakterze politycznym. Oznacza to, że *de facto* każde państwo może użyć tych środków interwencji na cele i w sposób jaki tylko uzna za stosowny. Jednocześnie na skutek licznych, przepłatających się form współpracy międzynarodowej (niezależnie, czy niewiążącej jak w OECD i G20, czy wiążącej jak w UE, WTO) krajowa polityka gospodarcza, w tym ewentualny protekcjonizm państwowy, straciła na sile, przekształcając się w próby stosowania protekcjonizmu przez grupy państw wobec siebie (np. w stosunkach USA–UE, UE–kraje azjatyckie, kraje wysoko rozwinięte–kraje rozwijające się).

W ramach szerszych dociekań odnoszących się do finansowania rozwoju gospodarczego jeden z akcentów kładę na podstawy prawne i finansowe rozwoju regionalnego. Swoje dociekania w tej mierze zawarłam w publikacjach:

C6–C7, „*Programy operacyjne jako instrument rozwoju regionalnego* ([w:] R. Przygodzka (red.), *Sektor publiczny we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008, ISBN 978-83-7431-176-2, ss. 387–398) oraz *Wybrane instytucje prawne finansowania rozwoju regionalnego za środków Unii Europejskiej na okres 2007-2013*, ([w:] A. Borodo (red. nauk.), *Zagadnienia prawne finansów i gospodarki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2008, ISBN 978-83-7285-410-0 ss. 247-258). Dowodzę, że zmiana zasad polityki regionalnej wprowadzona wraz z okresem finansowania 2007-2013, polegająca na wprowadzeniu regionalnych programów operacyjnych, w miejsce zintegrowanego programu operacyjnego, nie została konsekwentnie wprowadzona. Obok nich nadal funkcjonuje, *de facto* regionalny, Program Operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej”. Dlatego za ważne uznałam ścisłe współdziałanie, pomiędzy podsektorem rządowym i samorządowym, jak i sektorem publicznym ogółem z podmiotami

prywatnymi na każdym etapie od planowania i realizacji, po monitorowanie programów operacyjnych. Krytycznie odniosłam się do odrębnego doboru mierników rozwoju, braku wspólnego komitetu monitorującego dla 5 programów regionalnych i PO RPW (który te mierniki określa), pokrywanie się tematyki niektórych priorytetów i projektów w obydwu rodzajach programów operacyjnych. Wnioski nasuwające się po analizie dogmatycznej regulacji krajowych, nakazują przeprowadzanie prawidłowej demarkacji zadań i priorytetów wpisanych do pięciu regionalnych programów operacyjnych i do PO RPW. Wskazuję też na wysokie ryzyko przekroczenia limitów regionalnej pomocy inwestycyjnej, z uwagi na brak koordynacji programów różnych szczebli. Jako barierę skutecznego wdrażania programów regionalnych uznaję również opóźnienia w podpisywaniu kontraktów wojewódzkich, okoliczność, iż zawierane są tylko na okres jednego roku, a nie cały okres finansowania; a także opóźnienia w przyznawaniu dotacji rozwojowych, co kreuje po stronie samorządów terytorialnych brak poczucia stabilnych podstaw do realizacji programów regionalnych.

C8. Za ważny problem naukowy uznałam również stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, jako formy realizacji zadań własnych samorząd. Swoje spostrzeżenia ujęłam w pozycji pt. *Wybrane zagadnienia partnerstwa publiczno-prywatnego w inwestycjach komunalnych*, ([w:] A. Drwiłło (red.), *Studia prawno-finansowe*, Gdańskie Studia Prawnicze Tom XVI, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007, ISSN 1734-5669, ss. 111- 128). Dowodzę w niej, że niewielka popularność projektów PPP wśród polskich jednostek samorządu terytorialnego nie wynika z braku regulacji prawnych, braku zainteresowania j.s.t., czy nawet ich awersji do ryzyka, lecz z nadmiernie restrykcyjnych przepisów dotyczących obowiązku przeprowadzania czaso- i kosztochłonnych analiz, skutku nieważności umowy w razie ich braku, obowiązku pozyskania uprzedniej zgody Ministra Gospodarki lub Ministra Finansów na zawarcie umowy, niewspółmiernego do realiów rynkowych obciążania partnera prywatnego ryzykiem niepowodzenia. W drugiej pozycji wskazuję na niską popularność i niewielką przydatność Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej i Europejskiego (EUTW) Funduszu Globalizacji dla rozwoju regionalnego, upatrując przyczyn tego stanu rzeczy w barierach formalnych, zawężających krąg podmiotów mogących uczestniczyć w EUWT, względnie korzystać ze środków EFG.

C9. Polityka regionalna nie musi zamykać się wyłącznie w granicach państwa narodowego. Podstawy prawne oraz formy szeroko rozumianej współpracy terytorialnej prezentuję w publikacji *Podstawy prawne transgranicznych form współpracy regionalnej w Europie*” ([w:] A. Jewtuchowicz, A. Rzeńca (red.) *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009, ISBN 978-83-7525-283-5. ss. 41-56). Weryfikacji poddaję tu tezę, że

transgraniczne formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, stanowią pełnowartościowy instrument rozwoju gospodarczego. Udowadniam to przez analizę trzech elementów: obowiązującego prawa (krajowego, prawa UE, Konwencji Rady Europy), form prawnych (stowarzyszeń, Euroregionów, Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej), i środków pieniężnych z przeznaczeniem na realizację celów rozwojowych (krajowych, środków własnych samorządów, oraz unijnych – na Europejską Współpracę Terytorialną oraz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa). Warta podkreślenia wydaje się okoliczność braku równoległego wykorzystania wskazanych form współpracy transgranicznej, dla tych samych celów rozwojowych.

C10. Podobne spostrzeżenia zawarłam w opracowaniu *Polityka spójności - ramy prawne i instytucjonalne* ([w:] *Główne wyzwania i problemy systemu finansów publicznych* [red:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, ISBN 978-83-7363-792-4, ss.329-340). Potwierdza się w nim teza o zgodności polskich dokumentów programowych (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Krajowego Programu Reform) z unijną polityką spójności społecznej i gospodarczej. Dało to Polsce możliwości finansowania rozwoju kraju w oparciu o programy operacyjne wykorzystujące środki pieniężne z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na cele europejskiej polityki spójności (tj. Konwergencji, Konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia oraz Europejskiej Współpracy Terytorialnej).

C11. Do poszczególnych form pomocy publicznej odnoszę się w: *Wybrane formy finansowania projektów ze środków unijnych w działalności BGK* ([w:] J. Głuchowski (red. nauk.), *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, Toruń 2008, ISBN 978-83-231-2230-2, ss. 677-688). Reprezentuję pogląd, iż usługi świadczone przez BGK, obejmują pełne spectrum instrumentów prawno-finansowych, koniecznych do realizacji projektów samorządów i przedsiębiorców w ramach polityki spójności UE. Na szczególne uwzględnienie zasługują kredyty preferencyjne, działalność poręczeniowa oraz dostarczanie kapitału innowacyjnym przedsiębiorcom, jako trzy człony potencjalnego systemu finansowania projektów unijnych. Ich analiza zaprowadziła mnie do wniosku o konieczności stworzenia silniej powiązanego systemu i komplementarnych wobec siebie ofert usług BGK, jako że dotychczas są to niezależne od siebie elementy.

C12. Jednym z powyższych instrumentów jest kredyt technologiczny. Jego analizy dokonałam w *Kredyt technologiczny Banku Gospodarstwa Krajowego a rozwój przedsiębiorczości* ([w:] H.G. Adamkiewicz-Drwiłło (red.), *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości. Determinanty i narzędzia zdobywania przewagi konkurencyjnej*. Wydawnictwo Naukowe

PWN, Warszawa 2007, ISBN 978-83-01-15004-4, ss. 218-224). U progu obowiązywania ustawy (z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej) stawiam w oparciu o obowiązujące wówczas przepisy diagnozę niedostatecznego rozproszenia kredytów technologicznych pomiędzy wielu przedsiębiorców i niewielkim prawdopodobieństwie, iż trafią one do mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. W opracowaniu podnoszę zarzut ograniczeń formalnych, stojących na drodze faktycznego dostępu do kredytu technologicznego dla mikro- i małych przedsiębiorców, polegających na obowiązku przedłożenia (kosztownych w pozyskaniu) opinii o innowacyjności finansowanych kredytem rozwiązań, oraz ograniczeniu podmiotów, od których technologie mogły być nabywane. Ich słuszność potwierdza pośrednio późniejsza nowelizacja ustawy i zmiany w systemie udzielania kredytu technologicznego.

C13. Przedmiotem moich dociekań stały się także *Instytucje państwa wspierające eksport – wybrane elementy* ([w:] H. Kruk, K. Skrzyszewska (red.), *Europejskie wymiary przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2008, ISBN 978-83-7421-039-3, ss. 384-390). Rozróżniam działania ogólnie ukierunkowane na promowanie naszego kraju oraz działania na rzecz wsparcia finansowego krajowych przedsiębiorców eksportujących. Obok współpracujących ze sobą BGK i KUKI S.A., świadczących pomoc publiczną obok działalności komercyjnej, większą rolę powinny odgrywać organy administracji publicznej. Pozytywnie odnoszę się do idei, aby ich czynności, jak dotąd rozproszone, przejęła jedna agencja rządowa, łącząca kompetencje w zakresie promocji inwestycji zagranicznych, ogólnej promocji kraju i eksportu krajowych producentów.

C14. Ostatnią spośród prac dotyczących tematyki rozwoju gospodarczego jest *Uwarunkowania prawne i finansowe rozwoju ekonomii społecznej*, ([w:] J. Grabowski, K. POKryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Wydawnictwo UŚ, GWSH im. W. Korfatego Katowice 2013). Pierwszym i najważniejszym krokiem warunkującym rozwój ekonomii społecznej jest skonstruowanie definicji legalnej „przedsiębiorcy społecznego” i uchwalenie ustawy regulującej zasady prowadzenia działalności w zakresie „ekonomii społecznej”. Za niewystarczające uznać należy uchwalenie podstaw prawnych dla każdej z nich z osobna (w tym dla „starej” i „nowej” ekonomii społecznej), jeśli nie jest jasne, jakie podmioty uznać za „przedsiębiorcę społecznego”. Wyeliminowanie różnic w tym względzie również na gruncie prawa europejskiego, pozwoli na ujednoczenie zasad ich finansowania i stworzenie odpowiednich struktur wsparcia organizacyjnego dla przedsiębiorców społecznych. Czyniąc założenie, iż podmioty te przyczyniają się do realizacji ważnych zadań publicznych, a ich

działalność nie jest nastawiona na zysk, należy uznać, iż „przedsiębiorcy społeczni” nie powinny być traktowani na równi z przedsiębiorcami aktywnymi na rynku konkurencyjnym. Tym samym dofinansowywanie ich ze środków publicznych nie powinno być uznawane za pomoc publiczną. W pracy podnoszę, iż niezbędne jest zagwarantowanie stałego źródła finansowania, na szczeblu kraju i jednostek samorządu terytorialnego. Mogłoby nim być przeznaczanie 1% z tytułu podatku dochodowego osób prawnych.

D. Nurt badawczy- prawo i postępowanie podatkowe

D1. Ostatnia grupą tematycznie powiązanych ze sobą publikacji stanowią te dotyczące prawa podatkowego. Zawiera się w niej część podręcznika akademickiego przygotowanego wraz z zespołem autorów, pod redakcją prof. A. Drwiłło, pt. *Podstawy finansów i prawa finansowego*, (LEX WoltersKluwer business, Warszawa 2011, ISBN 978-83-264-1298-1 oraz przygotowywanego właśnie uaktualnionego wydania drugiego). W ramach tej publikacji przypadło mi w udziale opracowanie rozdziałów: 13.1.1(*definicja podatku i jego elementy konstrukcyjne*), 13.1.2 (*system podatkowy i zasady jego konstruowania*), 13.1.3(*interpretacja prawa podatkowego*), 13.2 (*procedury podatkowe*) (ss.389-396, 421-435). Publikacja ta, jako podręcznik akademicki, ma charakter głównie poznawczy. Nie pozostaje jednak bez uwag krytycznych wobec szczegółowych rozwiązań prawnych. Mając na względzie, że jej adresatem są w pierwszej kolejności studenci prawa, nie unikano w niej pogłębionych analiz dogmatyczno-formalnych, odniesień do orzecznictwa czy rekomendacji co do dalszych źródeł literatury.

D2. Problematyki podatków dotyczą także zawarte w *Leksykonie prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć* ([w:] A. Drwiłło, D. Maśniak, (red.), Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2009, ISBN 978-83-255-0348-2) hasła: *deklaracja podatkowa* (ss.65-70), *doradztwo podatkowe* (ss.85-91), *interpretacje prawa podatkowego* (ss.171-177), *kontrola finansowa* (ss. 195-199), *kontrola podatkowa*, (ss.199-206), *organ podatkowy* (ss. 265-271), *postępowanie podatkowe* (ss. 329-336), *przedmiot podatku*,(ss. 355- 359). Charakter publikacji wskazuje na analityczne, możliwie wnikliwe przy swej jednoczesnej zwięzłości, przedstawienie szczegółowych instytucji prawa finansowego (w moim wypadku prawa podatkowego).

D3. W ramach monografii *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, (P. J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), Wyd. Temida 2, Białystok 2010, ISBN 978-83-89620-84-2) opublikowałam tekst pt. *Abolicja podatkowa w kontekście konstytucyjnej zasady równości* (ss. 174-186). Zająłam się w nim problemem konstytucyjności abolicji podatkowej, jak dotąd dwukrotnie inicjowanej przez ustawodawcę.

Udowadniam w niej, że abolicja powinna być interpretowana w kontekście konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i zasady powszechności opodatkowania. Wykazuję, że zasada powszechności **opodatkowania**, może być kompensowana przez inne wartości (sprawiedliwości społecznej, uwzględnienia zdolności płatniczej), pozwalające na umorzenie wybranym grupom podatników zaległości podatkowych *ex lege*. Jednocześnie selekcjonuję te okoliczności, które nie są na tyle doniosłe, aby obalić zasadę równości (i powszechności) opodatkowania, takie jak równowaga budżetowa, ochrona konkurencji. Weryfikacji **poddałam** przesłanki na jakich, ustawodawca powinien się oprzeć, konstruując abolicję podatkową. Ich źródłem są orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza zaś wyrok w sprawie K 41/02, na podstawie, którego ustawa z dnia 26 września 2002 r. została uznana za niezgodną z Konstytucją. Niezgodność rozwiązań abolicyjnych z Konstytucją dotyczy m.in. jej art. 32, ustanawiającego zasadę równości wobec prawa. Przesłanki określone w orzeczeniu TK w sprawie K 41/02, zostały uwzględnione przy projektowaniu ustawy umarzającej zaległości podatkowe z tytułu nieujawnionych źródeł przychodów z zagranicy (Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2008, nr 143, poz. 894). Ocenie poddałam przesłanki korzystania z ustawowego umorzenia zaległości podatkowych, a w szczególności relewantność cech wyróżniających grupę podatników korzystających z abolicji. Rozważając kilka możliwości, pozytywnie odniosłam się do rozwiązań ustanawiających jako cechę relewantną podatnika, posiadanie zagranicznych źródeł przychodów, a nie fakt nieujawnienia ich źródeł. Ustawodawca, podejmując się po raz wtóry rozwiązań o umorzeniu zaległości, prawidłowo wsłuchał się w argument o obowiązku zachowania równości i powszechności opodatkowania. Skutkiem tego było wyeliminowanie elementu uznaniowości w zastosowaniu przywilejów podatkowych, oraz umożliwienie składania wniosków o zwrot podatku ze źródeł zagranicznych osobom, które go już wcześniej uiściły.

D4. Ostatnią składową grupy publikacji o tematyce podatkowej jest *Ewolucja zasad odpowiedzialności za błędne decyzje podatkowe* (zawarta [w:] E. Bagińska, J. Ciszewski (red.), *Studia z prawa prywatnego*, Gdańskie Studia Prawnicze Tom XXI, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2009, ISBN 1734-5669, ss. 143-154). Poruszyłam w tym opracowaniu przede wszystkim zasadność określanego w prawie zakresu i podstaw odpowiedzialności organów administracji publicznej za nieprawidłowe decyzje podatkowe, oraz wpływ, jaki na ich zmianę miały orzeczenia TK i SN. Krytycznemu osądowi poddałam: prawidłowość ograniczenia odpowiedzialności do poniesionych strat (nieprawidłowo nazwanych w przepisach podatkowych „rzeczywistą szkodą”, co zostało także krytycznie ocenione);

kwestię zawinienia organu władzy publicznej, obowiązkowo dokumentowanego uprzednio wydanym wyrokiem sądu karnego lub dyscyplinarnego w sprawie bezprawności; wnoszenie roszczeń o odszkodowanie przed sąd powszechny dopiero po wyczerpaniu drogi administracyjnej; oraz okoliczność, że odszkodowanie należne jest wyłącznie w wypadku wykonania decyzji ostatecznych. Dokonane z biegiem czasu zmiany legislacyjne, wynikające z tej orzecznictwa, zostały z kolei ocenione aprobowująco.

W opracowaniu wskazuję *de lege ferenda* na dwie kwestie wymagające doprecyzowania w przepisach ustawowych. Po pierwsze, czy „zachowanie” organów władzy publicznej w art. 77 Konstytucji RP może być rozumiane także, jako „zaniechanie”, w rozumieniu wydawania decyzji określającej zaległość podatkową w najpóźniejszym możliwym terminie, co przeistacza się *de facto* w „szkodę” podatnika polegającą na zwiększeniu należności na rzecz związku publicznoprawnego, w stosunku do kwoty, która mogłaby być uiszczona, gdyby decyzja podatkowa zastała wydana w najszybszym możliwym terminie. Przyjmuję tu stanowisko potwierdzające. Drugą, jest odpowiedź na pytanie o dalekosiężność związku przyczyno-skutkowego pomiędzy szkodą podatnika a zachowaniem organów władzy publicznej. Inaczej mówiąc, czy roszczenie o naprawienie szkody może dotyczyć szkody pośredniej, ponoszonej np. przez akcjonariuszy podatnika, po tym jak podatnik w wyniku wykonania decyzji uznanej później za bezprawną ogłosił upadłość? Reprezentuję wobec tej kwestii stanowisko odmawiające takiego roszczenia, z uwagi na brak takiego związku.

Dotąd niesklasyfikowaną publikacją jest jeszcze „*Uczciwość w przetargu*” ([w:] Brodecki Z. (red.), „*Europa przedsiębiorców*”, LexisNexis, Warszawa 2011, ISBN 978-83-762-053-59, ss. 295-304). Zawarta w niej glosa do wyroku ETS z 23 grudnia 2009 r. w sprawie C-376/08 Serrantoni Srl, Consorzio Stabilne edili Scal przeciwko Comune di Milano (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 171 z 5. 07. 2008 r., s. 3), dotyczy konieczności zapewnienia uczestnictwa w przetargu jak największej liczbie oferentów, w tym podmiotom formalnie ze sobą powiązanym, które podlegałyby wyłączeniu z postępowania. Wraz z przygotowywaną obecnie publikacją pod red. A. Powałowskiego, *Leksykon prawa zamówień publicznych. 100 podstawowych pojęć* (C.H. Beck, Warszawa 2014), w której przypadło mi w udziale przygotowanie części haseł, tematyka zamówień publicznych może stać się nowym kierunkiem moich poszukiwań naukowych. Interesują mnie zwłaszcza społeczne zamówienia publiczne.

Moje poszukiwania planuję nadal kierować w stronę publicznego prawa konkurencji, w szczególności finansowania rozwoju mikro i małych przedsiębiorców, oraz podmiotów ekonomii społecznej. Stworzenie efektywnego systemu usług finansowych nich nie powinno pozostawać zagadnieniem „niszowym”, choćby przez wzgląd na liczebność i wpływ mikro, małych i średnich przedsiębiorców na stan gospodarki.


Anna Dobaczewska