prof. dr hab. Mariusz Popławski
Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku

Recenzja rozprawy doktorskiej

Uwagi ogólne

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska mgr. Marcina Kotowskiego pt. Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego, która składa się z 253 stron. Praca powstała pod kierunkiem naukowym dra. hab. Michała Mariańskego, prof. UWM, a także dr Edyty Jóźwiak, która była promotorem pomocniczym.

Na podstawie art. 187 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2028 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. z 2024, poz. 1571 z późn. zm. - dalej powoływanej jako p.s.w.) rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. W ust. 2 tego przepisu wskazuje się natomiast, że przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne. Art. 187 ust. 3 p.s.w. wskazuje natomiast, że rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa, zbiór opublikowanych i powiązanych tematycznie artykułów naukowych, praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna, wdrożeniowa lub artystyczna, a także samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej.

Tytuł i przedmiot rozprawy, problematyka badawcza, metodologia pracy oraz materiał źródłowy

Analizując tytuł pracy „Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego" należy wskazać, że jest on co do zasady czytelny, precyzyjny oraz poprawny pod względem metodologicznym. W sposób wyraźny identyfikuje on dwa podstawowe obszary badawcze rozprawy, tj. aspekty prawne oraz aspekty finansowe funkcjonowania badanego podmiotu. Jednocześnie określa przedmiot badań, którym jest agencja wykonawcza. W tytule wskazano również zastosowanie metody studium przypadku poprzez odwołanie do Agencji Mienia Wojskowego (dalej określanej również jako AMW), będącej przedmiotem szczegółowej analizy. Na podstawie brzmienia tego tytułu można przyjąć, że zamiarem Autora jest nie tylko przedstawienie funkcjonowania samej

Agencji Mienia Wojskowego, lecz także sformułowanie wniosków odnoszących się do agencji wykonawczych jako kategorii podmiotów prawa publicznego, przy wykorzystaniu AMW jako reprezentatywnego przykładu.

Analiza aspektów metodologicznych rozprawy prowadzi do wniosku, że we wstępie prawidłowo uzasadniono wybór tematu. Ponadto w tej części rozprawy określono cel pracy, sformułowano tezy i hipotezy badawcze oraz wskazano zastosowane metody badawcze. Pewne zastrzeżenia budzi jednak m.in. stopień precyzji w określeniu problemów badawczych oraz sposób konstrukcji hipotez badawczych.

Autor przedmiotem analizy uczynił funkcjonowanie Agencji Mienia Wojskowego jako agencji wykonawczej. W mojej ocenie przekonująco uzasadnia przyczyny zajęcia się przedmiotowej podjętej problematyki. W szczególności wskazuje bowiem na takie aspekty jak: znaczenie bezpieczeństwa państwa w warunkach wojny w Ukrainie, wzrost znaczenia instytucji związanych z obronnością, czy szczególną pozycję AMW w systemie bezpieczeństwa państwa, ale także brak kompleksowego opracowania dotyczącego prawnych i finansowych aspektów funkcjonowania ww. podmiotu oraz istotne zmiany legislacyjne dotyczące agencji wykonawczych. Przekonujące są również argumenty, które przesądziły o wyborze AMW jako przedmiotu analizy, stanowiącej reprezentatywny przykład agencji wykonawczej. Wynika to ze znaczenia zadań realizowanych przez ten podmiot, skali jego działalności, a także różnorodności stosowanych form działania oraz wielkości zarządzanych środków finansowych. W tym miejscu należy wskazać, że zależność pomiędzy sytuacją geopolityczną a szczegółową analizą konstrukcji prawnej i finansowej AMW została przedstawiona w sposób przekonujący, choć miejscami wywód ten jest nadmiernie rozbudowany w stosunku do zasadniczego problemu badawczego rozprawy.

Podstawowym celem pracy jest ocena stopnia, w jakim ramy prawno-finansowe agencji wykonawczych odpowiadają potrzebom realizacji zadań przez AMW. Cel ten jest istotny z naukowego punktu widzenia oraz pozostaje w bezpośrednim związku z tematyką rozprawy. Jednocześnie należy zauważyć, że został on określony stosunkowo szeroko. Wątpliwości budzi przede wszystkim użycie pojęcia „odpowiadają", które nie pozwala jednoznacznie ustalić, czy przedmiotem oceny ma być efektywność, adekwatność, skuteczność, czy też zgodność przyjętych rozwiązań prawnych z zadaniami realizowanymi przez AMW. Oceny tej nie zmienia zawarte w pracy stwierdzenie, że analiza będzie oparta na danych finansowych oraz danych dotyczących zamówień publicznych, gdyż nie usuwa ono wskazanej niejednoznaczności na poziomie koncepcyjnym i metodologicznym.

W pracy Autor zdaje się również wskazywać cele dodatkowe, choć są one formułowane w różny sposób. Z jednej strony stwierdza, że rozprawa podejmuje próbę oceny skutków transformacji instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowanie wojskowych w podmioty o charakterze cywilnym. Z drugiej strony wskazuje, że praca ma przynieść odpowiedź na pytanie, czy sposób funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego wpisuje się w koncepcję i zasady decentralizacji finansów publicznych. Takie ujęcie powoduje pewne wątpliwości co do wzajemnych relacji pomiędzy celem głównym a celami dodatkowymi oraz ich miejsca w strukturze badawczej rozprawy.

W rozprawie sformułowano pytania badawcze, takie jak m.in. pytanie o to, czy wewnętrzna centralizacja Agencji Mienia Wojskowego wpływa na efektywną realizację zamówień publicznych w ramach obowiązujących regulacji prawnych, z uwzględnieniem skali działalności Agencji. Autor formułuje ponadto liczne tezy badawcze, takie jak:

- wewnętrzne zasady gospodarki finansowej AMW nie są optymalnie zdecentralizowane w kontekście realizacji zamówień publicznych,
- jeden z wyróżniających elementów konstrukcji prawnej agencji wykonawczych, jakim jest przekazywanie do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych w oparciu o art. 22 u.f.p., nie działa zgodnie z celem tej regulacji,
- powstanie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz AMW wpisuje się w proces prywatyzacji zadań publicznych będący elementem koncepcji New Public Management, która pojawiła się w Europie zachodniej w drugiej połowie XX wieku a w Polsce zyskała na znaczeniu po 1989 r.,
- Agencja Mienia Wojskowego jest istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa militarnego Państwa,
- w trybie przewidzianym w art. 21 u.f.p. dopuszczalna jest zmiana planu finansowego agencji wykonawczej w części objętej załącznikiem do ustawy budżetowej.

Autor przedstawia w pracy kilka hipotez szczegółowych (s. 11), przy czym są one przeplatane formułowanymi tezami[1], co może świadczyć o nieuzasadnionym traktowaniu obu

[1] Autor wskazuje, że piąta teza szczegółowa, której przedmiotem będzie ustalenie czy Agencja Mienia Wojskowego powinna płacić opłatę przekształceniową od gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi przez dłuższy okres jak w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Szóstą tezą jest, czy zasady wynagradzania zarządów agencji wykonawczych są skorelowane z wielkością podmiotu, mając na względzie znaczne zróżnicowanie skali prowadzonej przez agencje wykonawcze działalności. Ostatnia teza szczegółowa została sformułowana pytaniem o to, czy dokonanie zakupu nieruchomości w ramach realizacji zadania oddziału regionalnego Agencji wskazanego w § 6 ust. 13 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego, bez wymaganej tym przepisem zgody Prezesa, będzie ważne.

pojęć jako synonimicznych. Należy jednak zauważyć, że teza i hipoteza pełnią odmienne funkcje w procesie badawczym i nie powinny być stosowane zamiennie. Dodatkowe zastrzeżenia budzi sposób sformułowania części hipotez, które przyjmują postać pytań badawczych[2]. Takie rozwiązanie należy uznać za metodologicznie wątpliwe, gdyż hipoteza powinna stanowić weryfikowalne twierdzenie lub przypuszczenie dotyczące badanego zjawiska, a nie pytanie wymagające rozstrzygnięcia w toku badań.

Ponadto można jedynie domyślać się intencji Autora w odniesieniu do jednej z hipotez, w której wskazuje on, że druga hipoteza będzie dotyczyła posiadania przez Agencję Mienia Wojskowego czynnej legitymacji do inicjowania we własnym imieniu postępowań dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa. Najprawdopodobniej zamiarem Autora było sformułowanie pytania o to, czy Agencja rzeczywiście posiada taką legitymację. Obecny sposób ujęcia tej kwestii jest jednak nieprecyzyjny i nie pozwala jednoznacznie ustalić, czy Autor formułuje hipotezę badawczą, czy też pytanie wymagające rozstrzygnięcia w toku prowadzonych badań.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, należy stwierdzić, że Autor nie zawsze konsekwentnie rozróżnia takie pojęcia, jak tezy, hipotezy oraz pytania badawcze. W konsekwencji nie została zachowana pełna spójność terminologiczna w części metodologicznej rozprawy. Jednocześnie stwierdzić należy, że poruszane w pracy zagadnienia są liczne i odnoszą się do konkretnych problemów związanych z funkcjonowaniem Agencji Mienia Wojskowego. Dotyczą one m.in. legitymacji czynnej i biernej, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od nieruchomości, opłaty przekształceniowej, zasad wynagradzania członków zarządu oraz ważności czynności prawnych. Niewątpliwą zaletą takiego podejścia jest koncentracja na zagadnieniach o istotnym znaczeniu praktycznym, a także ich ścisłe powiązanie z orzecznictwem i praktyką stosowania prawa.

Większość przedstawionych zagadnień należy ocenić jako istotne, wartościowe oraz oryginalne. Dotyczy to m.in. twierdzenia, zgodnie z którym mechanizm przekazywania nadwyżki środków finansowych nie funkcjonuje w sposób odpowiadający celowi przyświecającemu obowiązującym regulacjom prawnym, a także tezy, że utworzenie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej również powoływana jako WAM) oraz AMW

[2] Pierwsza z tak przedstawionych hipotez była sformułowana w następujący sposób: czy Agencja Mienia Wojskowego posiada legitymację bierną do występowania w procesach dotyczących posiadanych przez nią nieruchomości Skarbu Państwa. Kolejna hipoteza została natomiast brzmiała: czy czynności zbywania przez Agencję Mienia Wojskowego nieruchomości Skarbu Państwa korzystają ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych, w ramach art. 2 pkt 1 lit. g) ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Zgodnie z następną tak skonstruowaną hipotezą było zbadanie, czy Agencja powinna płacić podatek od nieruchomości w stawce podwyższonej jak w przypadku przedsiębiorców

wpisywało się w proces prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Pozytywnie należy również ocenić tezę dotyczącą dopuszczalności zmiany planu finansowego na podstawie art. 21 u.f.p. także w zakresie części objętej ustawą budżetową. Jest to bowiem teza precyzyjna, jednoznaczna i możliwa do zweryfikowania z perspektywy nauk prawnych.

Z drugiej strony część poruszanych zagadnień, nawet jeśli można uznać je za trafne, ma charakter stosunkowo oczywisty, ponieważ wynika bezpośrednio z ustawowo określonego zakresu działania AMW. Taka sytuacja występuje przykładowo w odniesieniu do tezy wskazującej, że Agencja Mienia Wojskowego stanowi istotny element systemu zapewniania bezpieczeństwa militarnego państwa. W tym przypadku wartość poznawcza tezy jest ograniczona, gdyż stanowi ona w znacznym stopniu konsekwencję ustawowo przypisanych temu podmiotowi zadań i kompetencji.

W kontekście zagadnień metodologicznych należy zwrócić uwagę, że Autor wskazuje kilka metod badawczych wykorzystanych w rozprawie. Podstawowe znaczenie ma metoda formalno-dogmatyczna, stanowiąca zasadnicze narzędzie analizy prawnej. Autor posługuje się również metodą analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, sądów powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, a także metodą historyczno-prawną, metodą analizy empirycznej oraz metodą prawnoporównawczą. Wykorzystanie tak szerokiego katalogu metod badawczych zasługuje na podkreślenie i pozytywną ocenę.

Zastosowanie metody formalno-dogmatycznej jest w pełni uzasadnione ze względu na prawniczy charakter rozprawy. Trafnie również Autor wskazuje, że analiza orzecznictwa pozwala uchwycić praktyczne aspekty stosowania prawa oraz zidentyfikować problemy interpretacyjne pojawiające się w działalności AMW. Z kolei wykorzystanie metody historycznoprawnej znajduje uzasadnienie w konieczności przedstawienia ewolucji instytucji odpowiedzialnych za gospodarowanie mieniem wojskowym oraz zmian zachodzących w zakresie ich statusu prawnego i organizacyjnego. W ramach metody analizy empirycznej Autor poddał badaniu dane finansowe oraz dane dotyczące zamówień publicznych realizowanych przez AMW. Natomiast metoda prawnoporównawcza została wykorzystana w celu zestawienia wybranych rozwiązań funkcjonujących w polskim porządku prawnym z regulacjami unijnymi odnoszącymi się do agencji wykonawczych.

Biorąc powyższe pod uwagę dobór wskazanych metod należy uznać za zasadniczo trafny i adekwatny do przyjętych celów badawczych oraz charakteru analizowanej problematyki.

Na szczególne podkreślenie zasługuje znaczący wkład Autora związany ze zgromadzeniem i wykorzystaniem bardzo obszernego materiału źródłowego. Bibliografia

obejmuje kilkaset pozycji, w tym 174 pozycje literatury przedmiotu. W pracy odwołano się do kilkudziesięciu aktów prawa krajowego, obejmujących ustawy i rozporządzenia, jak również do aktów prawa Unii Europejskiej, w szczególności dyrektyw i rozporządzeń, a także innych źródeł normatywnych.

Autor wykorzystał ponadto bogaty dorobek orzeczniczy, obejmujący orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych. Przedmiotem analizy były również projekty ustaw, dokumenty wewnętrzne Agencji Mienia Wojskowego, takie jak wytyczne, plany i decyzje, a także dane pozyskane w trybie dostępu do informacji publicznej oraz informacje pochodzące ze źródeł internetowych.

Istotnym walorem rozprawy jest także wykorzystanie danych empirycznych odnoszących się do działalności AMW. Pochodziły one przede wszystkim z planów finansowych, sprawozdań oraz informacji publicznych uzyskanych przez Autora na potrzeby prowadzonych badań. Pozwoliło to na wyjście poza analizę wyłącznie normatywną i dokonanie oceny funkcjonowania badanej instytucji w praktyce.

Układ pracy i zawartość poszczególnych jej części

Konstrukcja rozprawy jest prawidłowa. Praca składa się z pięciu rozdziałów poprzedzonych wstępem, a jej końcową część stanowią podsumowanie oraz bibliografia. Przyjęty układ pracy należy co do zasady ocenić pozytywnie, gdyż jest on spójny, przejrzysty i odpowiada wymogom stawianym opracowaniom naukowym poświęconym analizie określonej instytucji prawa publicznego.

Struktura rozprawy opiera się na zasadzie stopniowego przechodzenia od zagadnień ogólnych do szczegółowych, a także od problematyki teoretycznej i ustrojowej do zagadnień związanych bezpośrednio z praktycznym funkcjonowaniem Agencji Mienia Wojskowego. Poszczególne rozdziały tworzą logiczną i konsekwentną sekwencję wywodu, umożliwiającą czytelnikowi stopniowe poznawanie genezy, statusu prawnego, struktury organizacyjnej, gospodarki finansowej oraz najważniejszych problemów interpretacyjnych związanych z działalnością Agencji Mienia Wojskowego. Taki sposób uporządkowania materiału sprzyja przejrzystości prowadzonych rozważań i pozwala na zachowanie właściwej spójności całej rozprawy.

Rozdział pierwszy, zatytułowany „Agencje wykonawcze w polskim porządku prawnym", stanowi logiczne i merytorycznie uzasadnione wprowadzenie do zasadniczej problematyki badawczej rozprawy. Autor przyjął właściwy układ wywodu, oparty na

przechodzeniu od zagadnień ogólnych do bardziej szczegółowych. W pierwszej kolejności przedstawiono genezę agencji wykonawczych oraz ich miejsce w sektorze finansów publicznych, następnie omówiono status prawny tych podmiotów, by w dalszej części zaprezentować charakterystykę wszystkich agencji wykonawczych funkcjonujących w Polsce. Takie ujęcie tematu pozwala osadzić Agencję Mienia Wojskowego w szerszym kontekście instytucjonalnym i organizacyjnym oraz określić jej miejsce na tle pozostałych agencji wykonawczych. Dzięki temu rozdział nie tylko porządkuje podstawowe zagadnienia pojęciowe i ustrojowe, lecz także tworzy odpowiednie ramy teoretyczne dla dalszych analiz. W konsekwencji należy uznać, że dostarcza on niezbędnych podstaw dla rozważań prowadzonych w kolejnych częściach rozprawy.

Rozdział drugi, zatytułowany „Agencja Mienia Wojskowego w ujęciu historycznym", poświęcono ewolucji instytucji odpowiedzialnych za gospodarowanie mieniem wojskowym. Jego konstrukcja opiera się na zachowaniu chronologicznego porządku analizy, obejmującej rozwiązania funkcjonujące w okresie II Rzeczypospolitej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, następnie proces utworzenia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i Agencji Mienia Wojskowego, a także ich późniejsze połączenie. Dzięki takiemu ujęciu czytelnik otrzymuje pełny obraz rozwoju systemu gospodarowania mieniem wojskowym w Polsce oraz uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych, które doprowadziły do wykształcenia obecnego modelu instytucjonalnego.

Z punktu widzenia logiki wywodu przyjęty układ rozdziału należy ocenić pozytywnie. Chronologiczny sposób prezentacji materiału sprzyja przejrzystości analiz i pozwala lepiej zrozumieć genezę współczesnych rozwiązań prawnych oraz organizacyjnych. Można jednak byłoby rozważyć doprecyzowanie tytułu rozdziału. Jego obecne brzmienie sugeruje bowiem na analizę wyłącznie historii Agencji Mienia Wojskowego, podczas gdy znaczna część rozważań dotyczy również instytucji poprzedzających jej utworzenie. Z tego względu bardziej adekwatne wydawałyby się taki tytuły, jak np. „Geneza i rozwój Agencji Mienia Wojskowego", albo „Historyczne uwarunkowania powstania Agencji Mienia Wojskowego". W mojej ocenie tytuły te trafniej odzwierciedlałyby rzeczywisty zakres analiz prowadzonych w rozdziale.

Rozdział trzeci, zatytułowany „Prawne ramy funkcjonowania, zadania i struktura Agencji Mienia Wojskowego", ma charakter instytucjonalnoprawny i został poświęcony przedstawieniu podstawowych elementów ustroju prawnego ww. agencji. Przyjęty układ należy ocenić pozytywnie, gdyż odpowiada klasycznej logice analizy instytucji publicznej. W pierwszej kolejności omówiono podstawy prawne funkcjonowania AMW, następnie jej zadania i kompetencje, a w dalszej części strukturę organizacyjną. Taki sposób prezentacji pozwala na

stopniowe przedstawienie badanego podmiotu, począwszy od jego statusu prawnego, poprzez zakres realizowanych zadań, aż po wewnętrzną organizację służącą wykonywaniu powierzonych kompetencji. W rezultacie czytelnik uzyskuje kompleksowy obraz funkcjonowania AMW jako wyspecjalizowanej agencji wykonawczej. Konstrukcja rozdziału jest przejrzysta i pozostaje w ścisłym związku z problematyką podejmowaną w rozprawie. Można byłoby jednak rozważyć uzupełnienie jego struktury o wyodrębniony podrozdział poświęcony organom AMW oraz zakresowi ich kompetencji. Pozwoliłoby to pełniej przedstawić mechanizmy kierowania tym podmiotem, a także relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi organami i podmiotami uczestniczącymi w realizacji jej ustawowych zadań. Takie rozwiązanie zwiększyłoby przejrzystość wywodu oraz umożliwiłoby bardziej kompleksowe zaprezentowanie ustrojowych aspektów funkcjonowania AMW.

Rozdział czwarty, zatytułowany „Finansowe aspekty funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego", poświęcono analizie gospodarki finansowej badanego podmiotu. Jego struktura została oparta na logicznym i przejrzystym układzie treści. W pierwszej części przedstawiono finansowe aspekty funkcjonowania AMW oraz WAM przed ich połączeniem. Następnie omówiono zasady funkcjonowania obecnej AMW jako agencji wykonawczej sektora finansów publicznych. Kolejne podrozdziały dotyczą szczegółowych zagadnień związanych z planem finansowym, zmianami tego planu, dotacjami, zobowiązaniami wieloletnimi, rozliczaniem nadwyżki środków finansowych oraz centralizacją gospodarki finansowej. Przyjęty układ odpowiada konstrukcji prawno-finansowej agencji wykonawczej wynikającej z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2025, poz. 1483) (dalej powoływanej również jako u.f.p.), a zarazem umożliwia ukazanie ewolucji modelu finansowania AMW. Warto jednak byłoby rozważyć uzupełnienie tej części pracy o podrozdział poświęcony skutkom finansowym połączenia WAM i AMW. Analiza mogłaby obejmować zmiany w strukturze przychodów i kosztów, ocenę wpływu konsolidacji na efektywność gospodarowania środkami publicznymi oraz identyfikację korzyści i potencjalnych wyzwań wynikających z integracji obu podmiotów. Takie uzupełnienie mogłoby wzbogacić warstwę analityczną pracy i pozwoliłoby pełniej ocenić rezultaty przeprowadzonej reformy instytucjonalnej.

Rozdział piąty, zatytułowany „Agencja Mienia Wojskowego w orzecznictwie sądowym", stanowi zwieńczenie rozważań prowadzonych w pracy i koncentruje się na praktycznych problemach prawnych ujawniających się w działalności AMW. W rozdziale tym poddano analizie orzecznictwo dotyczące legitymacji procesowej tego podmiotu, problematyki podatku od nieruchomości, opłaty przekształceniowej oraz opodatkowania podatkiem od

czynności cywilnoprawnych. Dobór omawianych zagadnień należy ocenić pozytywnie. Obejmuje on bowiem obszary, które stały się przedmiotem licznych sporów interpretacyjnych oraz istotnych rozstrzygnięć sądowych. Pewne wątpliwości może jednak budzić wewnętrzna spójność konstrukcji rozdziału. Jedynie w części poświęconej legitymacji procesowej wyraźnie zaakcentowano perspektywę orzeczniczą, podczas gdy pozostałe podrozdziały, sądząc po ich tytułach, koncentrują się przede wszystkim na zagadnieniach materialnoprawnych. W konsekwencji rozdział może sprawiać wrażenie niejednorodnego pod względem przyjętego kryterium systematyzacji treści. Z tego względu warto byłoby rozważyć bardziej konsekwentne podporządkowanie struktury rozdziału do głównej koncepcji badawczej. Można tego dokonać np. poprzez wyodrębnienie dwóch zasadniczych grup problemów. Pierwsza obejmowałaby zagadnienia związane z występowaniem AMW jako strony postępowania sądowego, druga natomiast dotyczyłaby publicznoprawnych obciążeń finansowych analizowanych przez pryzmat orzecznictwa sądowego. Taki układ zwiększyłby przejrzystość wywodu oraz wyraźniej eksponował znaczenie analizowanych rozstrzygnięć dla praktyki funkcjonowania tego podmiotu. Zasadne wydaje się również przeniesienie wniosków podsumowujących rozważania dotyczące legitymacji procesowej do końcowej części rozdziału. Umieszczenie syntetycznych wniosków po zakończeniu analizy wszystkich omawianych zagadnień pozwoliłoby na ich kompleksowe zestawienie i ocenę, a tym samym przyczyniłoby się do zwiększenia spójności, przejrzystości oraz wartości analitycznej całego rozdziału.

Weryfikacja i ocena założeń pracy, jej celu oraz problemów badawczych

W pracy zrealizowano przyjęte cele badawcze, udzielono odpowiedzi na postawione problemy badawcze oraz zweryfikowano sformułowane hipotezy i tezy badawcze. Potwierdzają to ustalenia wynikające z analizy rozprawy, choć w niektórych obszarach dostrzec można kwestie wymagające dalszej dyskusji lub doprecyzowania.

W odniesieniu do głównego celu pracy, którym była ocena stopnia dostosowania ram prawno-finansowych agencji wykonawczych do realizacji zadań przez AMW, Autor przeprowadził analizę przydatności formy prawnej agencji wykonawczej dla funkcjonowania AMW. Dokonał również oceny konstrukcji planu finansowego jako podstawowego instrumentu gospodarki finansowej agencji wykonawczych, wskazał ograniczenia wynikające z rocznego charakteru planowania finansowego, przeanalizował znaczenie nowelizacji art. 21 u.f.p. z 2024 r. oraz sformułował postulaty de lege ferenda dotyczące wprowadzenia szerszych mechanizmów planowania wieloletniego. W ww. kontekście szczególnie istotne jest podkreślenie, że jednym z podstawowych elementów wspólnych dla wszystkich agencji

wykonawczych jest prowadzenie gospodarki finansowej w oparciu o plan finansowy. To właśnie od jego konstrukcji i zakresu elastyczności w znacznym stopniu zależą finansowe aspekty funkcjonowania danego podmiotu, a w konsekwencji możliwość sprawnej i efektywnej realizacji powierzonych mu zadań. Autor trafnie zauważa, że plan finansowy jest instrumentem stosunkowo mało elastycznym, przede wszystkim ze względu na wysoki stopień szczegółowości, ograniczone możliwości dokonywania przesunięć pomiędzy poszczególnymi kategoriami kosztów oraz ścisłe powiązanie z reżimem dyscypliny finansów publicznych.

W mojej ocenie Autor dokonuje prawidłowej analizy podstawowego elementu konstrukcji finansowej agencji wykonawczych, jakim jest plan finansowy, trafnie podnosząc, że dla podmiotu realizującego inwestycje mieszkaniowe, wykonującego zadania o charakterze wieloletnim oraz funkcjonującego w warunkach zmiennych kosztów prowadzenia działalności, roczny i stosunkowo sztywny plan finansowy nie stanowi rozwiązania optymalnego. Prowadzi to do uzasadnionego wniosku, że obecne ramy prawno-finansowe agencji wykonawczych jedynie częściowo odpowiadają specyfice zadań realizowanych przez AMW.

W kontekście realizacji celu dodatkowego, jakim była ocena skutków transformacji instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowanie Sił Zbrojnych z wojskowych na cywilne, Autor formułuje pozytywną ocenę procesu cywilizacji tych struktur. Wskazuje, że podstawowe obszary działalności AMW obejmują prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych, realizację inwestycji mieszkaniowych oraz gospodarowanie majątkiem ruchomym i nieruchomym. Zdaniem Autora zadania te nie uzasadniają angażowania do ich wykonywania żołnierzy zawodowych. Uznaje on słusznie natomiast, że ich powierzenie pracownikom cywilnym należy uznać za rozwiązanie bardziej racjonalne ekonomicznie, zwłaszcza z uwagi na wyższe koszty zawodowej służby wojskowej. Z oceną tą należy się zgodzić, gdyż wykonywanie wymienione zadań nie wymaga specjalistycznych kwalifikacji wojskowych. Autor ocenia omawianą reformę przez pryzmat efektywności organizacyjnej i gospodarności w wykorzystaniu środków publicznych, dochodząc do trafnego wniosku, że utrzymywanie wojskowych struktur odpowiedzialnych za zakwaterowanie byłoby rozwiązaniem mniej racjonalnym zarówno z ekonomicznego, jak i organizacyjnego punktu widzenia.

W odniesieniu do kolejnego celu pracy, którym było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy sposób funkcjonowania AMW wpisuje się w koncepcje i zasady decentralizacji finansów publicznych, Autor przeprowadził pogłębioną analizę relacji zachodzących pomiędzy decentralizacją administracji publicznej a decentralizacją finansów publicznych. Wskazuje on, że decentralizacja finansów publicznych stanowi konsekwencję decentralizacji

administracyjnej, a zatem nie może być analizowana w oderwaniu od procesu przekazywania określonych zadań i kompetencji podmiotom wykonującym zadania publiczne. Autor słusznie podkreśla, że wyposażenie jednostki w kompetencje do realizacji zadań publicznych powinno pozostawać w ścisłym związku z zapewnieniem jej odpowiednich środków finansowych umożliwiających wykonywanie powierzonych obowiązków.

W ramach prowadzonych rozważań Autor dokonuje oceny stopnia decentralizacji AMW, analizując takie kryteria, jak samodzielność prawna, zadaniowo-kompetencyjna, majątkowa i finansowa, a także zakres podporządkowania hierarchicznego organom administracji rządowej. Szczególne znaczenie przypisuje kwestii samodzielności finansowej, zwracając uwagę, że agencje wykonawcze pozostają w istotnym stopniu uzależnione od finansowania w formie dotacji budżetowych, których wysokość jest każdorazowo określana w planie finansowym danej agencji. Należy podzielić stanowisko Autora, zgodnie z którym AMW dysponuje określonym zakresem samodzielności finansowej, jednak jest on wyraźnie mniejszy niż w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Zależność od środków pochodzących z budżetu państwa oraz wpływ właściwego ministra na kształt planu finansowego ograniczają bowiem zakres autonomii finansowej AMW. Jednocześnie Autor trafnie zauważa, że AMW nie jest jednostką całkowicie podporządkowaną administracji centralnej, ponieważ posiada osobowość prawną, własny majątek oraz określony ustawowo zakres kompetencji i samodzielności w prowadzeniu gospodarki finansowej. Autor ocenia obowiązujący model funkcjonowania AMW jako co do zasady prawidłowy, jednocześnie dostrzegając potrzebę dalszego wzmacniania mechanizmów decentralizacyjnych na poziomie struktur terenowych. Taka konkluzja wydaje się uzasadniona i spójna z przeprowadzonymi w pracy analizami.

W pracy podjęto również próbę odpowiedzi na pytanie, czy stopień wewnętrznej centralizacji AMW wpływa na efektywność realizacji zamówień publicznych w ramach obowiązujących przepisów prawa, z uwzględnieniem skali i specyfiki działalności tego podmiotu. Pytanie to pozostaje w ścisłym związku z jedną z tez badawczych, zgodnie z którą obowiązujące w AMW zasady gospodarki finansowej nie zapewniają optymalnego poziomu decentralizacji w obszarze realizacji zamówień publicznych.

Odnosząc się do ww. kwestii Autor wskazuje, że o ile centralizacja wewnętrzna agencji wykonawczej może być potencjalnie rozwiązaniem dobrym dla podmiotów, które nie mają oddziałów, to w przypadku AMW posiadającej strukturę oddziałów regionalnych, powoduje to nieefektywność realizacji zamówień publicznych. Zdaniem Autora model organizacyjny odpowiedni dla niewielkich, scentralizowanych agencji nie sprawdza się jednak w przypadku

AMW posiadającej rozbudowaną strukturę terenową. Stanowisko to opiera na argumentacji opartej na danych empirycznych, z których wynika m.in., że w analizowanym w pracy okresie wiele było zaplanowanych zamówień publicznych przez oddziały regionalne, których wartość była poniżej 10 tys. zł (59 zamówień), a jeszcze więcej zamówień poniżej 70 000 zł (250 postępowań). Autor nie ogranicza się zatem do intuicyjnego założenia, że centralizacja jest rozwiązaniem nieefektywnym. Przedstawia argumentację opartą na ww. analizie danych, z których wynika, że znaczna część postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczy niewielkich lub relatywnie niewielkich wartości. Podkreśla również, że postępowania te są realizowane przez oddziały regionalne i mają w przeważającej mierze charakter lokalny, jednak pomimo tego muszą być prowadzone w ramach scentralizowanego modelu organizacyjnego. Na tej podstawie Autor wykazuje, że koszty organizacyjne związane z centralizacją procesu udzielania zamówień publicznych mogą pozostawać w dysproporcji do wartości realizowanych zamówień. Autor jednocześnie wykorzystuje dane dotyczące innej dużej agencji posiadającą strukturę terenową jako punkt odniesienia, wskazując, że dla porównania zdecentralizowana Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w tym samym okresie nie miała ani jednego zamówienia poniżej 70 000 zł. Pozwala to Autorowi stwierdzić, że większa decentralizacja kompetencji zakupowych pozwala ograniczyć liczbę drobnych postępowań prowadzonych w sposób centralny. W sensie metodologicznym jest to bardzo wartościowy fragment rozprawy, ponieważ Autor konsekwentnie wykorzystuje metodę porównawczą zapowiedzianą we wstępie pracy.

W mojej ocenie dla zwiększenia obiektywizmu i pełniejszego ujęcia analizowanego problemu zasadne byłoby jednak również przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy korzyści wynikających z centralizacji zamówień publicznych stosowanej obecnie w AMW. Przedstawione badania koncentrują się bowiem przede wszystkim na zaletach decentralizacji, poświęcając znacznie mniej uwagi argumentom przemawiającym za istniejącym modelem scentralizowanym. Warto byłoby zatem rozważyć potencjalne korzyści centralizacji w badanym obszarze, takie jak np. zwiększona kontrola nad wydatkami, ujednolicenie procedur, możliwość osiągania efektu skali, a także ograniczenie ryzyka naruszeń przepisów prawa zamówień publicznych. Taka analiza mogłaby pozwolić na bardziej wszechstronną ocenę badanego zagadnienia oraz dodatkowo wzmocniłaby wartość naukową formułowanych wniosków.

W kontekście postulatu Autora dotyczącego zwiększenia decentralizacji finansowej i zakupowej oddziałów regionalnych AMW, uzasadnianego nieefektywnościami wynikającymi z obecnie funkcjonującego modelu centralizacji, nasuwa się pytanie, o którym mowa poniżej.

Jak Autor ocenia swój postulat ww. decentralizacji z perspektywy takich zalet centralizacji, jak zwiększona kontrola nad wydatkowaniem środków publicznych, zapewnienie jednolitości procedur w skali całej instytucji, możliwość uzyskania efektu skali czy ograniczenie ryzyka naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych? Czy zwiększenie samodzielności oddziałów regionalnych nie mogłoby prowadzić do osłabienia mechanizmów służących zapewnieniu gospodarności, efektywności i przejrzystości wydatkowania środków publicznych?

W odniesieniu do tezy, zgodnie z którą jeden z wyróżniających elementów konstrukcji prawnej agencji wykonawczych, tj. obowiązek przekazywania do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych na podstawie art. 22 u.f.p., nie realizuje w pełni celu tej regulacji, Autor wskazuje, że większość agencji wykonawczych, działając zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie przekazuje nadwyżek środków finansowych do budżetu państwa, mimo że corocznie dysponuje znacznymi wolnymi środkami finansowymi. Autor podkreśla jednocześnie, że jedynie nieliczne agencje wykonawcze regularnie dokonują wpłat z tego tytułu do budżetu państwa. Jak wynika z rozprawy przyczyną tego stanu rzeczy jest m.in. osłabianie regulacji zawartej w tym przepisie poprzez odpowiednie stosowanie zapisów znajdujących się w ustawach tworzących poszczególne agencję.

W konsekwencji Autor wskazuje, że mechanizm przewidziany w art. 22 u.f.p. nie realizuje podstawowego celu fiskalnego, jakim miało być przejmowanie nadwyżek środków pozostających w dyspozycji agencji wykonawczych. Mamy zatem do czynienia z istotną rozbieżnością między założeniem ustawowym a praktyką, co powoduje, że formalne istnienie obowiązku nie przekłada się na realne efekty. Z drugiej strony w pracy wskazano, że agencje wykonawcze, których zadaniem jest gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, powinny być zachęcane do osiągania zysku. W ich przypadku art. 22 u.f.p. może wywoływać efekt demotywujący. W rezultacie Autor nie postuluje likwidacji art. 22 u.f.p., lecz jego zróżnicowanie. Jego zdaniem mechanizm ten jest zasadny w odniesieniu do agencji grantowych i redystrybucyjnych, jednak nie odpowiada specyfice agencji inwestycyjnych lub majątkowych, takich jak AMW. Oznacza to, że problem nie tkwi wyłącznie w samym art. 22, lecz w jego jednolitym stosowaniu do odmiennych kategorii agencji.

Kolejna teza postawiona w pracy opiera się na twierdzeniu, że powstanie WAM oraz AMW wpisuje się w proces prywatyzacji zadań publicznych, stanowiący element koncepcji New Public Management, która pojawiła się w Europie Zachodniej w drugiej połowie XX wieku, a w Polsce zyskała na znaczeniu po 1989 r. Autor wskazuje, że proces ten, określany również jako marketyzacja sektora publicznego, odnosi się do zmian mających na celu

wprowadzenie mechanizmów rynkowych do funkcjonowania sektora publicznego. Jednocześnie w pracy podkreślono, że powstanie AMW należy postrzegać jako element prywatyzacji zadań publicznych, tym bardziej że podmiot ten wykonuje zadania publiczne na podstawie umów zawieranych z Ministrem Obrony Narodowej, co Autor uznaje za przykład kontraktowania wewnątrz sektora publicznego. Autor ilustruje tę tezę argumentem, że większość prac budowlano-remontowych związanych z realizacją zadań w zakresie zakwaterowania Sił Zbrojnych Agencja Mienia Wojskowego wykonuje przy udziale podmiotów prywatnych wyłanianych w procedurach zamówień publicznych. Autor wskazuje na mechanizm obejmujący m.in. likwidację wojskowych batalionów budowlanych, a także wykorzystanie spółek prawa handlowego, korzystanie z usług prywatnych wykonawców oraz kontraktowanie zadań.

Kolejna zweryfikowana teza dotyczy dopuszczalności zmiany planu finansowego agencji wykonawczej w trybie art. 21 u.f.p. także w części objętej załącznikiem do ustawy budżetowej. Autor wskazuje, że w literaturze dominował pogląd wykluczający taką możliwość, co znacząco ograniczało elastyczność funkcjonowania agencji wykonawczych. Jednocześnie wykazuje, że nowelizacja art. 21 u.f.p. z 2024 r. rozszerzyła zakres dopuszczalnych zmian planu finansowego i usunęła wcześniejsze wątpliwości interpretacyjne. W rezultacie agencja wykonawcza stała się formą prawną lepiej dostosowaną do realizacji złożonych zadań inwestycyjnych, takich jak przedsięwzięcia prowadzone przez AMW. Autor trafnie wiąże to zagadnienie z głównym problemem pracy, wskazując, że zwiększenie elastyczności finansowej poprawiło dostosowanie ram prawno-finansowych agencji wykonawczych do specyfiki działalności AMW.

W kontekście tezy szczegółowej dotyczącej tego, czy AMW powinna uiszczać opłatę przekształceniową przez wydłużony okres właściwy dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, Autor udziela odpowiedzi negatywnej. Wykazuje, że nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi służą realizacji zadania publicznego polegającego na zakwaterowaniu żołnierzy, a nie działalności gospodarczej. Odrzuca tym samym pogląd, że samo pobieranie opłat mieszkaniowych lub gospodarowanie nieruchomościami nadaje Agencji status przedsiębiorcy. Wskazuje również na art. 7a ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, zgodnie z którym podmiot ten co do zasady nie jest przedsiębiorcą, a taki status może jej zostać przypisany jedynie wyjątkowo. W konsekwencji Autor trafnie stwierdza, że AMW nie powinna być objęta wydłużonym okresem wnoszenia opłaty przekształceniowej właściwym dla przedsiębiorców.

Przedmiotem analizy w przedmiotowej rozprawie było również pytanie badawcze sformułowane jako teza szczegółowa, dotyczące tego, czy zasady wynagradzania zarządów agencji wykonawczych są skorelowane z wielkością podmiotu, przy znacznym zróżnicowaniu skali działalności poszczególnych agencji. W tym kontekście Autor wskazał, że zasady wynagradzania kadry kierowniczej w największych i najmniejszych agencjach wykonawczych są zasadniczo takie same. Oznacza to, że wielkość agencji nie wpływa istotnie na sposób ustalania wynagrodzeń kierownictwa, a zróżnicowanie organizacyjne i finansowe poszczególnych podmiotów nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązujących regulacjach płacowych. Za zasadne należy zatem uznać stanowisko Autora, zgodnie z którym obecny model wynagrodzeń nie jest adekwatnie powiązany ze skalą zarządzanej organizacji, choć wskazuje on na pewne wyjątki. Dotyczy to m.in. Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, dla której podwyższono maksymalny poziom wynagrodzenia, przy czym motywy tej decyzji nie zostały jednoznacznie wyjaśnione. Autor zauważa, że mogło to pozostawać w związku ze szczególną rolą tej agencji podczas epidemii COVID-19. Podzielając stanowisko Autora o potrzebie większego zróżnicowania wynagrodzeń, należy jednocześnie zauważyć, że kwestia ta wymagałaby szerszej analizy, obejmującej w szczególności wpływ wielkości organizacji na poziom wynagrodzenia, możliwe kryteria jego ustalania oraz optymalny model kształtowania systemu płac.

Kolejna teza szczegółowa dotyczy ustalenia, czy zakup nieruchomości dokonany przez oddział regionalny AMW w ramach realizacji zadania określonego w § 6 ust. 13 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego, bez wymaganej tym przepisem zgody Prezesa, jest ważny. Autor wskazuje w tym zakresie, że brak zgody Prezesa powoduje nieważność czynności prawnej. Stanowisko to opiera na treści § 6 ust. 13 statutu AMW, zgodnie z którym zakup nieruchomości wymaga uzyskania zgody Prezesa, a czynność dokonana bez takiej zgody jest nieważna.

Jednocześnie Autor zauważa, że jeżeli dyrektor oddziału regionalnego działał na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezesa, możliwe jest przyjęcie odmiennej interpretacji. W takim ujęciu brak zgody Prezesa miałby charakter wyłącznie wewnętrzny i organizacyjny, a tym samym nie powinien wpływać na ważność umowy zawartej z osobą trzecią. Jeżeli bowiem dyrektor oddziału posiadał prawidłowe pełnomocnictwo do zawarcia umowy oraz był umocowany do reprezentowania Agencji wobec kontrahentów, to wymóg uzyskania zgody Prezesa można uznać za ograniczenie o charakterze wewnętrznym, którego naruszenie powinno wywoływać skutki wyłącznie w sferze funkcjonowania Agencji, a nie wobec kontrahenta działającego w zaufaniu do zakresu ujawnionego umocowania. Z tego

względu jednoznaczne stanowisko przyjęte w pracy, zgodnie z którym zakup nieruchomości dokonany przez oddział regionalny AMW bez wymaganej zgody Prezesa jest nieważny, może budzić pewne wątpliwości. Wynikają one z możliwości przyjęcia przeciwnego poglądu, opartego na konstrukcji pełnomocnictwa oraz rozróżnieniu między ograniczeniami reprezentacji zewnętrznej a ograniczeniami o charakterze wewnętrzno-organizacyjnym. W związku z powyższym powstaje pytanie, jak należy rozstrzygać kolizję między bezpieczeństwem obrotu prawnego i ochroną kontrahenta działającego w dobrej wierze a potrzebą zapewnienia przestrzegania wewnętrznych reguł funkcjonowania Agencji. Która z tych wartości powinna mieć pierwszeństwo i z jakich względów?

W pracy przedstawiono również hipotezę sformułowaną w formie pytania, czy AMW posiada legitymację czynną i bierną do występowania w postępowaniach dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w jej zasobie. Autor wskazuje, że dorobek orzeczniczy w zakresie legitymacji procesowej prowadzi do wniosku, iż AMW może co do zasady pozywać i być pozywana we własnym imieniu w sprawach związanych z powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa. Jednocześnie zauważa, że w praktyce procesowej kwestionowanie legitymacji czynnej lub biernej tego podmiotu stanowi niekiedy element przyjmowanej przez strony taktyki procesowej.

Kolejna zaprezentowana w rozprawie hipoteza została sformułowana w formie pytania, czy czynności zbywania przez AMW nieruchomości Skarbu Państwa korzystają ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych na podstawie art. 2 pkt 1 lit. g ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Autor wskazuje w tym kontekście na istotne rozbieżności interpretacyjne dotyczące opodatkowania umów sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa przez AMW, wynikające z wykształcenia się dwóch przeciwstawnych linii orzeczniczych. Z jednej strony prezentowany jest pogląd, wyrażony m.in. w orzecznictwie, zgodnie z którym zbywanie przez Agencję nieruchomości Skarbu Państwa nie korzysta ze zwolnienia przewidzianego w art. 2 pkt 1 lit. g u.p.c.c., ponieważ art. 80 ust. 3 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego stanowi wobec tego przepisu regulację szczególną. Autor rozprawy nie podziela jednak tego stanowiska, uznając je za oparte na błędnej wykładni art. 80 ust. 3 ustawy o AMW. Wskazuje jednocześnie, że podatek od czynności cywilnoprawnych nie jest związany z samym aktem notarialnym, lecz z czynnością prawną dokonywaną w tej formie. W konsekwencji odrzuca interpretację NSA, argumentując, że art. 80 ust. 3 ustawy o AMW reguluje wyłącznie kwestie kosztów aktu notarialnego, a nie opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych, i dlatego nie może ograniczać zwolnienia przewidzianego w art. 2 pkt 1 lit. g u.p.c.c.

Zgodnie z kolejną hipotezą zbadano, czy AMW powinna płacić podatek od nieruchomości według podwyższonej stawki właściwej dla przedsiębiorców. W tym kontekście Autor wskazał, że w orzecznictwie występują istotne rozbieżności dotyczące tego, czy AMW powinna być opodatkowana stawką właściwą dla nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą, czy też stawką niższą. Autor słusznie podnosi, że sam fakt prowadzenia przez Agencję działalności gospodarczej nie oznacza jeszcze, iż wszystkie znajdujące się w jej posiadaniu nieruchomości są związane z taką działalnością. Nieruchomości niezwiązane z działalnością gospodarczą nie powinny być automatycznie kwalifikowane do kategorii nieruchomości opodatkowanych najwyższą stawką.

Autor szeroko omawia wyrok TK oraz późniejsze orzecznictwo NSA. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie stwierdzenie, że obciążenie nieruchomości wyższą stawką podatku nie może wynikać wyłącznie z faktu jej posiadania przez przedsiębiorcę, lecz powinno uwzględniać rzeczywisty związek nieruchomości z prowadzoną działalnością gospodarczą. Autor trafnie wskazuje, że po wyroku TK nie jest dopuszczalne automatyczne stosowanie najwyższej stawki podatkowej i że konieczne jest każdorazowe ustalenie faktycznego charakteru wykorzystania nieruchomości. W pracy wskazano także, że w aktualnym stanie prawnym zasadą powinno być opodatkowanie nieruchomości pozostających w posiadaniu Agencji stawką niższą. Znaczenie ma tu również art. 7a ust. 2 ustawy o AMW, który wprost stanowi, że określone rodzaje działalności Agencji związane z gospodarowaniem nieruchomościami nie stanowią działalności gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że AMW nigdy nie powinna płacić podatku według najwyższej stawki. Autor wskazuje, że wyjątek będą stanowiły nieruchomości związane z realizacją zadań w zakresie m.in. wytwarzania, przechowywania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Drugą kategorię stanowią nieruchomości oddane przez Agencję w posiadanie zależne, np. na podstawie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia.

Strona językowa i formalna pracy

W rozprawie Autor prawidłowo posługuje się terminologią prawniczą oraz wykazuje się dobrą znajomość literatury przedmiotu. Prowadzi wywód w sposób logiczny, przy wykorzystaniu co do zasady prawidłowo konstruowanych przypisów, opierając argumentację m.in. na przepisach prawa i poglądach doktryny. Jednocześnie należy stwierdzić, że w pracy występują drobne uchybienia redakcyjne, językowe oraz interpunkcyjne.

W rozprawie można wskazać sformułowania o charakterze publicystycznym, które nie zawsze odpowiadają stylowi naukowemu. W rozdziale drugim zastosowano np. zwrot „tak naprawdę znajdowało się zarządzanie kwaterami", podczas gdy bardziej odpowiednie byłoby sformułowanie „w rzeczywistości odpowiadało za zarządzanie kwaterami". Podobnie wyrażenie „Uwagę czytelnika powinien zwrócić fakt..." można zastąpić bardziej formalnym „Należy zwrócić uwagę na...". W rozdziale trzecim pojawia się zdanie „Jak widać na przykładzie powyższej tabeli...", które lepiej byłoby zastąpić sformułowaniem „Analiza danych przedstawionych w tabeli wskazuje, że...". Z kolei w rozdziale czwartym użyto zwrotu „w dniu dzisiejszym", który w tekstach naukowych warto zastąpić prostszym i bardziej precyzyjnym określeniem „obecnie".

Autor formułuje twierdzenie, że rozważania zawarte w pracy będą „początkiem kształtowania doktryny". Sformułowanie to wydaje się zbyt kategoryczne i może być ocenione jako wykraczające poza standardową ostrożność naukową. W pracach naukowych bardziej zasadne jest wskazywanie, że przedstawione analizy mogą stanowić przyczynek do dyskusji doktrynalnej lub jeden z głosów w procesie kształtowania określonych poglądów, niż przypisywanie im roli inicjującej rozwój doktryny. Dotyczy to także następującego zdania zawartego w rozdziale czwartym: „Tym samym rozważania na ten temat zawarte w niniejszej pracy będą nie tyle oparte o dotychczasowy dorobek doktryny, co w odniesieniu do nowych przepisów będą początkiem kształtowania doktryny". Bardziej trafne byłoby stwierdzenie, że rozważania te mogą stanowić przyczynek do kształtowania przyszłych poglądów doktryny w odniesieniu do nowych regulacji.

Można w rozprawie wskazać m.in. błędy fleksyjne. Autor posługuje się sformułowaniami „utworzono tą nową kategorię podmiotów" czy „wprowadzających tą ustawę", podczas gdy poprawne formy to odpowiednio „utworzono tę nową kategorię podmiotów" oraz „wprowadzających tę ustawę". Występują również błędy składniowe, np. w zdaniu: „realizują one zadania publiczne zarówno w formach władczych jak decyzje administracyjne ale także w formach prywatnoprawnych", które powinno zostać sformułowane następująco: „realizują one zadania publiczne zarówno w formach władczych, takich jak wydawanie decyzji administracyjnych, jak i w formach prywatnoprawnych".

W pracy występuje wiele literówek. Przykładowo pojawia się zapis „puntu widzenia" zamiast „punktu widzenia" oraz „Budowalnym" zamiast „Budowlanym". W rozdziale trzecim użyto także nazwy „Agencja Mienia Wewnętrznego", podczas gdy prawidłowa nazwa brzmi „Agencja Mienia Wojskowego".

Konkluzja

W mojej ocenie analiza przedstawiona w niniejszej recenzji rozprawy doktorskiej mgr. Marcina Kotowskiego pt. Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego pozwala stwierdzić, że praca spełnia wymagania ustawowe określone w art. 187 p.s.w.n. Przedmiotowa rozprawa będąca monografią niewątpliwie potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną Autora w dyscyplinie nauki prawne oraz jego umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. W mojej ocenie przedmiotowa rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Sformułowane w recenzji uwagi krytyczne mają charakter przede wszystkim polemiczny i nie podważają pozytywnej oceny pracy.

W konsekwencji wnoszę o podjęcie dalszych czynności w postępowaniu o nadanie Panu mgr. Marcinowi Kotowskiemu stopnia doktora nauk prawnych.

/Mariusz Popławski/ Białystok, 22.07.2026 r.

