Gdańsk, dnia 31 sierpnia 2026 r.

dr hab. Przemysław Panfil, prof. UG
Katedra Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

mgr Marcina Kotowskiego pt. *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego*, Olsztyn 2026, ss. 253
(promotor: dr hab. Michał Mariański, prof. UWM; promotor pomocniczy: dr Edyta Jóźwiak)

I. Wybór tematyki rozprawy doktorskiej

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska poświęcona jest problematyce agencji wykonawczej, zaś prowadzone w niej rozważania bazują na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego. Wybór tak określonej tematyki dysertacji jest ze wszech miar trafny i został przez Autora przekonująco uzasadniony (s. 7 – 10). W swojej podstawowej warstwie rozprawa doktorska odnosi się do prawnych i finansowych aspektów funkcjonowania agencji wykonawczej, a więc jednej z form organizacyjno-prawnych, w jakiej funkcjonują jednostki sektora finansów publicznych. Forma ta ma przy tym stosunkowo krótką historię, gdyż w polskim porządku prawnym pojawiła się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1] (dalej jako: u.f.p.). Okoliczność ta w jakiejś mierze tłumaczy fakt, że w doktrynie prawa finansowego agencje wykonawcze nie doczekały się dotychczas kompleksowej analizy. Poświęcone im prace mają wyłącznie cząstkowy charakter i w większości przypadków koncentrują się na wybranych aspektach funkcjonowania konkretnych instytucji. Trudno więc w oparciu o dotychczasowy dorobek doktryny formułować uniwersalne wnioski odnoszące się do agencji wykonawczej jako specyficznej formy organizacyjno-prawnej, wykorzystywanej przez państwo do realizacji wybranych zadań. Zasadnym jest więc twierdzenie o niewystarczającym stanie wiedzy na temat tych

[1] T.j. Dz. U. z 2025 poz. 1483 ze zm.

instytucji. Nakłada się on na istotne problemy praktyczne dotyczące funkcjonowania agencji wykonawczych, które znajdują swoje odzwierciedlenie w judykaturze.

Praca – na co wskazuje jej tytuł – odwołuje się do przykładu Agencji Mienia Wojskowego. Zagadnienie to tworzy drugą, bardziej skonkretyzowaną warstwę analizy prowadzonej w rozprawie doktorskiej i znacząco podnosi jej znaczenie. Z jednej strony posłużenie się przykładem Agencji Mienia Wojskowego uzasadnia pozycja tej instytucji w systemie finansów publicznych. Jest to jedna z największych agencji wykonawczych, zarówno z punktu widzenia wielkości wydatkowanych środków, rozbudowanej struktury organizacyjnej, jak i poziomu zatrudnienia. Z drugiej strony znaczenie Agencji Mienia Wojskowego rośnie wraz z postępującą erozją systemu bezpieczeństwa w Europie. Instytucja ta uzupełnia działający w Polsce system obrony narodowej. Oczywiście – chociażby w kontekście wielkości wydatkowanych środków – znaczenie Agencji Mienia Wojskowego jest nieporównanie mniejsze niż budżetu państwa (szczególnie części budżetowej Obrona Narodowa) oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych RP. Niemniej realizuje ona zadania, które są niezbędne z punktu widzenia utrzymania, modernizacji i rozwoju polskich Sił Zbrojnych. Co więcej, biorąc pod uwagę proces tworzenia nowych jednostek wojskowych i zwiększania liczebności Wojska Polskiego można zakładać dalszy wzrost znaczenia Agencji Mienia Wojskowego.

Na marginesie należy także zauważyć, że recenzowana rozprawa doktorska wpisuje się w szeroko pojętą problematykę prawa budżetowego. Już sam ten fakt podnosi walory dysertacji. W ostatnich latach badania prowadzone w doktrynie prawa finansowego koncentrują się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z prawem podatkowym i – w mniejszym stopniu – prawem rynku finansowego. Jest to o tyle ciekawe, że zagadnienia z zakresu prawa podatkowego zostały w dużej mierze wyeksploatowane, szczególnie na płaszczyźnie teoretyczno-prawnej. Tymczasem na gruncie prawa budżetowego istnieją liczne obszary, które nie stały się dotychczas przedmiotem głębszych badań naukowych. Osłabia to znaczenie doktryny prawa finansowego w dyskursie publicznym, toczonym w dobie narastającego kryzysu polskich finansów publicznych.

II. Cel rozprawy, tezy/hipotezy i metody badawcze

We wstępie recenzowanej rozprawy Autor wskazał cel pracy oraz – jak sam twierdzi – sformułował cztery podstawowe tezy badawcze oraz sześć hipotez szczegółowych. Elementy

te tworzą podstawowe założenia dysertacji, które wyznaczają zakres analizy oraz wskazują kierunek prowadzonych badań. O ile w dość czytelny sposób ujawniają one zamysł leżący u podstaw rozprawy, o tyle jednak sposób ich zredagowania budzi daleko idące wątpliwości.

Celem rozprawy – cytując za Autorem – jest: „*analiza zagadnienia, które wcześniej nie doczekało się kompleksowego opracowania w doktrynie prawa finansowego. W pracy zostanie dokonana ocena tego jak ramy prawno-finansowe agencji wykonawczych odpowiadają realizacji zadań przez Agencję Mienia Wojskowego*" (s. 10). Niewątpliwie w dysertacji dokonano oceny ram prawno-finansowych działalności agencji wykonawczej pod kątem ich kompatybilności z zakresem zadań realizowanych przez Agencję Mienia Wojskowego. Na tej płaszczyźnie wskazany przez Autora cel jest spójny z tytułem, konstrukcją i treścią rozprawy. Trudno się natomiast zgodzić ze stwierdzeniem, że celem pracy jest „*analiza zagadnienia*". Wybrany rodzaj analizy (np. dogmatyczno-prawny, prawno-porównawczy, historyczno-prawny) jest jedynie metodą badawczą (narzędziem), która poprawnie zastosowana powinna umożliwić badaczowi realizację założonego celu badawczego. Obrazowo rzecz ujmując analiza to droga prowadząca do celu, a nie cel sam w sobie.

Po wskazaniu celu pracy Autor formułuje cztery podstawowe tezy badawcze (s. 10 – 11). Cytując w kolejności:

T1. (…) *o ile sama Agencja jest elementem decentralizacji finansów publicznych to wewnętrzne zasady gospodarki finansowej tego podmiotu nie są optymalnie zdecentralizowane w kontekście realizacji zamówień publicznych*;

T2. (…) *jeden z takich wyróżniających elementów konstrukcji prawnej agencji wykonawczych, jakim jest przekazywanie do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych w oparciu o art. 22 ustawy o finansach publicznych, nie działa zgodnie z celem tej regulacji* (…);

T3. *Agencja Mienia Wojskowej jest istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa militarnego Państwa*;

T4. (…) *w trybie przewidzianym w art. 21 ustawy o finansach publicznych dopuszczalna jest zmiana planu finansowego agencji wykonawczej w części objętej załącznikiem do ustawy budżetowej*.

W dalszej części wstępu (s. 11 – 12) Autor formułuje także sześć hipotez szczegółowych, które zostaną przytoczone w ich oryginalnym brzmieniu:

1. (…) *czy Agencja Mienia Wojskowego posiada legitymację bierną do występowania w procesach dotyczących posiadanych przez nią nieruchomości Skarbu Państwa*;
2. (…) *hipoteza będzie dotyczyła posiadanej przez Agencję czynnej legitymacji tj. do inicjowania we własnym imieniu procesów dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa*;
3. (…) *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) ustaw o podatku od czynności cywilnoprawnych*;
4. (…) *czy Agencja powinna płacić podatek od nieruchomości w stawce podwyższonej jak w przypadku przedsiębiorców*;
5. (…) *czy Agencja Mienia Wojskowego powinna płacić opłatę przekształceniową od gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi przez dłuższy okres jak w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą*;
6. (…) *czy zasady wynagradzania zarządów agencji wykonawczych są skorelowane z wielkością podmiotu, mając na względzie znaczne zróżnicowanie skali prowadzonej przez agencje wykonawcze działalności*;
7. (…) *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 Minia Wojskowego, bez wymaganej tym przepisem zgody Prezesa, będzie ważne*.

Obok tak sformułowanych tez i hipotez badawczych nie sposób przejść bez komentarza. W pierwszej kolejności należy ustalić, czym w rzeczywistości są stwierdzenia i pytania, które Autor określa mianem tez i hipotez. W metodologii nauk tezę naukową definiuje się jako twierdzenia o faktach lub zależnościach między nimi, które badacz uznaje za prawdziwe na podstawie dotychczasowej wiedzy lub wstępnych badań, i których wykazaniu podporządkowuje cały proces badawczy. Ze względu na swoją istotę teza musi zostać potwierdzona przez argumentację i przedstawienie przekonujących dowodów. Ewentualne obalenie tezy stawiałoby badacza w bardzo niekorzystnej sytuacji metodologicznej, pozbawiając jego pracę logicznej spójności. Oczywiście w niektórych przypadkach możliwa jest modyfikacja tezy lub zastąpienie jej hipotezą, co nie najlepiej świadczy jednak o efektach preparacyjnego etapu badań (lub o pominięciu tego etapu). W naukach prawnych teza jest jednak często zasadniczą przesłanką podjętych badań. W tym kontekście jej podważenie niweczy cały koncept badawczy.

Hipoteza badawcza stanowi wstępne, hipotetyczne ustosunkowanie się do podstawowego problemu badawczego. Inaczej rzecz ujmując, hipoteza to formułowane przed rozpoczęciem badań twierdzenie, które z jednej strony jest naukowo uzasadnione, z drugiej nie zostało jeszcze potwierdzone. Stanowi więc prawdopodobną odpowiedź na postawione pytanie badawcze i już na wstępie formatuje kształt badań mających doprowadzić do jej weryfikacji, falsyfikacji, konfirmacji lub dyskonfirmacji. Podkreślić przy tym należy, że sprawdzanie hipotez w naukach społecznych nie jest tak efektywne jak w naukach przyrodniczych. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się w silnym osadzeniu tych nauk w zasobach kultury, na skutek czego nawet najbardziej elementarne doświadczenia zawierają odniesienia do znaczeń językowych – czy też szerzej – tzw. „współczynnika humanistycznego". Szczególnie w naukach prawnych pojawia się problem z matematyzacją/formalizacją procedury ich testowania, a więc z pewnymi niedostatkami metod badawczych, które *stricte* przynależą tym naukom. W efekcie interpretacja wyniku sprawdzania hipotezy pozostaje w jakiejś mierze sprawą otwartą. Wydaje się przy tym, że kryjący się za tym stwierdzeniem subiektywizm prowadzi niekiedy do swoistego „rozmywania" granicy między tezą a hipotezą.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że T1, T2 i T4 to w zasadzie hipotezy badawcze (tak też będą one nazywane w dalszej części recenzji), a nie tezy. Oczywiście recenzent nie ma wglądu w poszczególne etapy procesu badawczego zrealizowanego przez Autora. Zapoznaje się wyłącznie z jego końcowym efektem, jakim jest oceniana dysertacja. W dostępnej literaturze przedmiotu oraz judykaturze trudno jednak znaleźć prace i orzeczenia, które uzasadniałyby przyjęcie przez Autora na wstępnym etapie badań założenia co do bezsprzecznej prawdziwości T1, T2 i T4. Wydaje się więc, że kryjące się pod nimi stwierdzenia są raczej hipotezami badawczymi, których prawdziwość była sprawdzana w toku prowadzonych analiz. Wniosek ten w jakiejś mierze wzmacnia także lektura dysertacji, a w szczególności kończącego ją podsumowania. Nie odmawiając słuszności argumentom podniesionym w pracy należy stwierdzić, że nie rozwiewają one wszystkich wątpliwości co do prawdziwości T2 i T4 (więcej na ten temat w dalszej części recenzji). Co więcej nawet sam Autor dostrzega, że w odniesieniu do T4 pojawiają się określone wątpliwości o charakterze konstytucyjnym. Zdaniem recenzenta jedyne T3 można uznać za tezę badawczą, jednak jej związek z przedmiotem pracy jest pośredni. W efekcie Autor nie podejmuje szerszej próby jej potwierdzenia, chociażby poprzez wykazanie roli Agencji Mienia

Wojskowego w kontekście wydatków obronnych ponoszonych ze środków budżetu państwa i Funduszu Wsparcia Siły Zbrojnych RP.

Odnosząc się do sformułowanych przez Autora hipotez szczegółowych jeszcze raz należy podkreślić, że pojęcie „hipoteza" odnosi się do zdania oznajmującego o naturze badanej rzeczywistości, którego prawdziwość podlega sprawdzeniu. Z samej więc istoty hipotezy wynika, że powinna być ona zapisana w formie zdania oznajmującego. Tymczasem na stronach 11 – 12 Autor stawia sześć szczegółowych pytań, na które chce odpowiedzieć w swojej pracy. Już sam ten fakt pozwala stwierdzić, że w żadnej mierze nie są to hipotezy badawcze. W rzeczywistości w tym fragmencie pracy Autor formułuje pytania badawcze, będące efektem niewyrażonych wprost celów cząstkowych. Dopiera ewentualna próba wstępnego udzielenia najbardziej prawdopodobnych odpowiedzi na tak postawione pytania prowadziłaby do sformułowania hipotez szczegółowych.

Lektura pytań badawczych wyartykułowanych na stronach 11 – 12 prowadzi do jeszcze jednej konstatacji. Jak zostało to już podkreślone, Autor przed sformułowaniem tych pytań określa je mianem hipotez badawczych. Natomiast w kolejnych zdaniach część z nich nazywa tezami. Wydaje się więc, że Autor utożsamia pojęcia „teza" i „hipoteza", co w jakiejś mierze wyjaśnia podniesione wcześniej wątpliwości dotyczące czterech podstawowych tez (hipotez) badawczych. Takie założenie pozwalałoby z jednej strony przyjąć, że rozważania zawarte we wstępie ocenianej rozprawy są zasadniczo spójne logiczne. Z drugiej jednak strony świadczyłoby o braku wiedzy Autora na temat metodologii badań naukowych. W dobie daleko idącej specjalizacji badań naukowych, które dotyczą coraz węższych wycinków rzeczywistości mogą pojawiać się wątpliwości, czy dane zdanie zawiera tezę, czy też hipotezę badawczą. Problem ten jest szczególnie istotny w naukach prawnych i wiąże się w jakiejś mierze z postępującą „inflacją prawa", która w oczywisty sposób rzutuje na doktrynę i judykaturę. Sprawia to, że coraz trudniej być ekspertem mającym szeroką wiedzę na temat każdego obszaru danej gałęzi prawa. Lektura recenzji rozpraw doktorskich i habilitacyjnych wskazuje, że sami recenzenci czasami spierają się, czy dane zadanie jest tezą, czy hipotezą. Nie budzi jednak wątpliwości, że „teza", „hipoteza" i „pytanie badawcze" to pojęcia mające odmienne znaczenie i pełniące inną rolę w badaniach naukowych.

We wstępie Autor przedstawia także wykorzystywane w czasie badań metody badawcze. Należy uznać, że są one adekwatne do przedmiotu pracy i założonego celu badawczego. Wydaje się jednak, że przedstawiony przez Autora katalog metod badawczych

można także rozszerzyć o analizę systemową. Jej elementy widać w tych fragmentach pracy, które ukazują funkcjonowanie agencji wykonawczych w ramach systemu finansów publicznych, czy też ich powiązań finansowych z budżetem państwa.

III. Treść i konstrukcja rozprawy

Merytoryczna część pracy składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i podsumowania. Przyjęta przez Autora podstawowa konstrukcja pracy jest logiczna i układa się w spójną całość. Zasadnym jest stwierdzenie, że struktura dysertacji została podporządkowana głównemu celowi badań. Pewne zastrzeżenia budzi jedynie rozwiązanie polegające na rozpoczynaniu niektórych rozdziałów/podrozdziałów grupą „luźnych" akapitów, funkcjonujących poza podstawowym podziałem struktury takiego rozdziału/podrozdziału. W przypadku rozdziałów, akapity takie mieszczą się zasadniczo na jednej stronie (poza rozdziałem IV, w którym nieznacznie tylko wykraczają poza wskazaną objętość tekstu) stanowiąc *de facto* wprowadzenie do dalszych rozważań. W tym zakresie ich istnienie można uzasadnić. Dużo większe wątpliwości rodzi natomiast praktyka polegająca na rozpoczynaniu takim zbiorem „luźnych" akapitów poszczególnych podrozdziałów i umieszczaniu w nich rozbudowanych rozważań. Dobrym przykładem jest tutaj podrozdział 1.3. pt. *Agencje wykonawcze funkcjonujące w Polsce*, który rozpoczyna się grupą „luźnych" akapitów przedstawiających historię tworzenia i przekształcania poszczególnych agencji (s. 23 – 25). Dopiero po tym fragmencie Autor wprowadza kolejne pod-podrozdziały (od 1.3.1. do 1.3.10), w których syntetycznie charakteryzuje istniejące w Polsce agencje. Wydaje się, że dużo lepszym rozwiązaniem byłoby zawarcie pierwszego fragmentu podrozdziału 1.3. w odrębnym pod-podrozdziale lub podzielenie jego treści między dalsze elementy struktury podrozdziału dotyczące poszczególnych agencji.

We wstępie (s. 7 – 14) Autor uzasadnia przyczyny podjęcia tematyki agencji wykonawczych oraz oparcia się na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego, wskazuje cel pracy, formułuje hipotezy i pytania badawcze, a także wymienia wykorzystane metody badawcze. Uwagi na temat poszczególnych elementów wstępu zostały już poczynione we wcześniejszym fragmencie recenzji.

W rozdziale I pt. *Agencje wykonawcze w polskim porządku prawnym* (s. 15 – 37) Autor wyjaśnia przyczyny stworzenia przez ustawodawcę agencji wykonawczej jako nowej formy organizacyjno-prawnej sektora finansów publicznych, a także charakteryzuje jej status

wewnątrz wspomnianego sektora. W kolejnym kroku zwięźle przedstawia wszystkie funkcjonujące obecnie agencje wykonawcze. Ta część pracy nie budzi większych zastrzeżeń merytorycznych. Nieco mylący jest jedynie fragment, w którym Autor mówi o planach ustawodawcy dotyczących podziału zadań realizowanych przez zakłady budżetowe pomiędzy inne jednostki (s. 17). Na jego podstawie osoba niezaznajomiona z problematyką finansów publicznych mogłaby odnieść błędne wrażenie, że u.f.p. doprowadziła do całkowitej likwidacji tej formy organizacyjno-prawnej. W rzeczywistości ustawodawca zdecydował się wyłącznie na likwidację państwowych zakładów budżetowych, pozostawiając tę formę na szczeblu samorządowym. Do przedstawionego przez Autora uzasadnienia przyczyn powołania do życia agencji wykonawczych można natomiast dodać postulowaną w doktrynie prawa finansowego w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku potrzebę ujednolicenia finansowych zasad funkcjonowania licznych agencji rządowych. Zdaniem recenzenta Autor mógłby także skrócić niektóre elementy opisu istniejących w Polsce agencji wykonawczych. Przykładowo w podrozdziale poświęconym Polskiej Agencji Kosmicznej znalazł się fragment poświęcony astronawigacji i rozwojowi technik rakietowych (s. 25 – 26), którego związek z przedmiotem pracy jest w zasadzie żaden.

Kolejny rozdział ocenianej dysertacji pt. *Agencja Mienia Wojskowego w ujęciu historycznym* (s. 38 – 55) przedstawia obowiązujące w okresie II RP i PRL rozwiązania instytucjonalne związane z zakwaterowaniem wojska, zwięzłą historię Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Agencji Mienia Wojskowego, a także motywy leżące u podstaw połączenia tych instytucji. W jakiejś mierze rozdział II zawiera elementy analizy historyczno-prawnej. Niewątpliwie pełni on dość istotną rolę w strukturze pracy tworząc kontekst dla oceny obecnych rozwiązań legislacyjnych związanych z różnymi aspektami funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego. Pewnym niedopatrzeniem tego fragmentu pracy jest dublowanie niektórych treści. Przykładowo Autor trzykrotnie informuje czytelników (s. 38, 53 i 54), że Wojskowa Agencja Mieszkaniowa po przejęciu Agencji Mienia Wojskowego zmieniła swoją nazwę na nazwę przejętej instytucji. Na marginesie należy także zauważyć, że – wbrew twierdzeniom Autora – część terytoriów II RP nie była okupowana przez Rosję (s. 42), ale ZSRR. Można mieć także wątpliwości, czy rzeczywiście Układ Warszawski upadł na drodze transformacji gospodarczej (s. 48; nie kwestionując przy tym, że jedną z kluczowych przyczyn procesu prowadzącego do dezintegracji „bloku wschodniego" był głęboki kryzys gospodarczy). Oczywiście powyższe stwierdzenia można uznać za swoiste skróty myślowe. Wydaje się jednak, że nie powinny być one stosowane w pracach naukowych.

Rozdział III ocenianej rozprawy nosi tytuł *Prawne ramy funkcjonowania, zadania i struktura Agencji Mienia Wojskowego* (s. 56 – 113). Zawarte w niej treści mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia sprawdzenia poprawności hipotezy T1. W kolejnych podrozdziałach rozdziału III Autor dokładnie analizuje status i organizację Agencji Mienia Wojskowego, realizowane przez nią zadania oraz jej organizację wewnętrzną. Dość niefortunnie tytuły podrozdziałów 1 i 3 odwołują się przy tym do organizacji Agencji Mienia Wojskowego. Niemniej nie dochodzi w nich do dublowania treści. Podrozdział 1 koncentruje się przede wszystkim na zadaniach organów Agencji Mienia Wojskowego, zaś podrozdział 3 na strukturze wewnętrznej samej Agencji, jak i jej oddziałów. W tym ostatnim wypadku można jednak wyrazić wątpliwość, czy szczegółowe omawiania zadań realizowanych przez poszczególne komórki struktury organizacyjnej badanej instytucji rzeczywiści służy realizacji celu, jaki Autor postawił sobie we wstępie rozprawy. Podobnie zbędne wydają się przedstawione w podrozdziale 2 informacje na temat kolejnych edycji AIR SHOW (s. 91).

W rozdziale IV pt. *Finansowe aspekty funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego* (s. 114 – 186) Autor w pierwszej kolejności (podrozdział 4.1.) omawia finansowe aspekty funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przed ich połączeniem, a następnie (podrozdział 4.2.) aktualne regulacje dotyczące finansowych aspektów działalności badanej instytucji. W tym ostatnim podrozdziale dużo miejsca poświęcono analizie powiązań finansowych Agencji Mienia Wojskowego z budżetem państwa. Rozdział IV jest więc kluczowy dla weryfikacji hipotezy T2 i T4. Na tym polu wykorzystywane jest także najszersze spektrum metod badawczych – od analizy dogmatyczno-prawnej, poprzez analizę historyczno-prawną, na analizie danych zastanych i analizie systemowej skończywszy. W tym miejscu należy docenić wysiłek Autora związany z pozyskiwaniem różnych danych od kilku agencji wykonawczych w trybie dostępu do informacji publicznej. Niewątpliwie rozdział IV jest najbardziej wartościowym elementem całej pracy, w którym zawarto wiele ważnych uwag i konkluzji. Za szczególnie celne należy uznać poglądy Autora na temat możliwości modyfikacji planów finansowych agencji wykonawczych (s. 141 – 143), fasadowej roli w tym procesie sejmowej komisji właściwej ds. budżetu (s. 148 – 149), a także konsekwencji centralizacji gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego dla trybu udzielania zamówień publicznych (s. 182 – 186). Dyskusyjne są natomiast konkluzje płynące z analizy regulacji dotyczących konieczności odprowadzania nadwyżki agencji wykonawczych do budżetu państwa (więcej na ten temat w dalszej części recenzji).

Rozdział V pt. *Agencja Mienia Wojskowego w orzecznictwie sądowym* (s. 187 – 213) zawiera rozbudowaną i zasługującą na uznanie analizę orzecznictwa sądów odnoszącą się do problematyki legitymacji procesowej Agencji, stawki płaconego przez nią podatku od nieruchomości i okresu uiszczania opłaty przekształceniowej, a także opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych czynności zbycia przez badaną instytucję nieruchomości Skarbu Państwa. Rozdział ten wykorzystuje także wyniki przeprowadzonych wcześniej badań, w efekcie pozwala na udzielenie odpowiedzi na większość szczegółowych pytań badawczych sformułowanych we wstępie. Ich słuszność nie budzi przy tym większych wątpliwości.

Ostatnim merytorycznym elementem pracy jest podsumowanie (s. 214 – 229), które zawiera ostateczne konkluzje prace. Autor jeszcze raz ustosunkowuje się do postawionych we wstępie hipotez i pytań badawczych. Zawarte w podsumowaniu poglądy są dobrze uargumentowane i z większością z nich należy się zgodzić. Istotną wadą tego elementu pracy są natomiast zawarte w nim rozważania dotyczące istoty decentralizacji. Autor podejmuje się między innymi próby zdefiniowania tego pojęcia. Stara się także wykazać korzyści płynące z decentralizacji. Zabieg ten – z metodologicznej punktu widzenia – należy uznać za błędny. Zawarte w podsumowaniu rozważania dotyczące decentralizacji mają podstawowy charakter i powinny być ujęte we wcześniejszych rozdziałach (chociażby w rozdziale 3). Mało przekonujące są także rozważania na temat prywatnych przedsiębiorstw wojskowych i rosnącej prywatyzacji bezpieczeństwa militarnego. W tym zakresie Autor bazuje na literaturze, która powstała przed agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. Zawarte w niej konkluzje są adekwatne do ery wojen ekspedycyjnych, a nie konwencjonalnych konfliktów zbrojnych angażujących wszystkie zasoby toczących je państw. Dodatkowo w podsumowaniu Autor stwierdza, że celem pracy jest między innymi ocena struktur odpowiedzialnych za zakwaterowanie Sił Zbrojnych z wojskowych na cywilne (s. 217). Należy zauważyć, że jest to pierwsze miejsce, w którym cel ten został wyartykułowany. Wydaje się, że właściwym miejscem wskazywania celu pracy jest wstęp, a nie podsumowanie.

IV. Podsumowanie merytorycznej oceny rozprawy

Oceniana rozprawa doktorska ma swoje wady, które zostały opisane w pkt. II i III recenzji. Niewątpliwie największym niedociągnięciem Autora są błędy metodologiczne

popełnione we wstępie, w tym zamienne stosowanie pojęć „hipoteza" i „teza" oraz wykorzystywanie tych terminów przy formułowaniu pytań badawczych. Dyskusyjne jest także prowadzenie w podsumowaniu rozbudowanych rozważań na temat charakteru decentralizacji; rozważania te powinny się znaleźć w rozdziałach poprzedzających podsumowanie. W kilku miejscach dysertacji Autor dubluje te same informacje i – sporadycznie – porusza zagadnienia, które nie mają żadnego znaczenia z punktu widzenia celu pracy. Niemniej – zdaniem recenzenta – zalety pracy z naddatkiem kompensują jej wady. Mimo wspomnianych błędów metodologicznych praca jest zasadniczo spójna, realizuje założony cel badawczy i odpowiada na szereg ważkich pytań badawczych, poszerzając w ten sposób granice wiedzy i pozytywnie wpływając na rozwój doktryny prawa finansowego. Ogromną zaletą pracy jest szeroka perspektywa analizy, która pozwala na sformułowanie wniosków mających ogólny charakter i odnoszących się agencji wykonawczych jako stosunkowo nowej formy organizacyjno-prawnej sektora finansów publicznych. W tym zakresie ocenia dysertacja ma innowacyjny charakter. Nie budzi także wątpliwości głęboka znajomość Autora omawianego zagadnienia.

Przeprowadzone przez Autora analizy i podniesione argumenty pozwalają uznać za zweryfikowaną hipotezę T1. Niemniej praca koncentrując się na zagadnieniu decentralizacji nie odnosi się do dorobku doktryny prawa finansowego w zakresie debudżetyzacji. Warto więc zadać Autorowi pytanie, jaka jest relacja terminu „decentralizacja" i „debudżetyzacja" oraz jakie są wady przesunięcia realizacji zadań z budżetu państwa na agencje wykonawcze, czyli poza-budżetowe formy gospodarowania środkami publicznymi.

Przekonująca jest także argumentacja zmierzająca do weryfikacji hipotezy T4. Niewątpliwie nowelizacja u.f.p. z 22 lipca 2024 r. ułatwia zmianę planów finansowych agencji wykonawczych. Autor popiera zmianę dokonaną przez ustawodawcę, podkreślając jednak, że może ona budzić wątpliwości konstytucyjne. Jednocześnie stwierdza, że zagadnienie to powinno być przedmiotem dalszych badań (s. 217). Warto byłoby jednak poznać zdanie Autora na ten temat. Kwestia ta, mająca wpływ na kształt procedury budżetowej, nie jest przecież przedmiotem zainteresowania wyłącznie doktryny prawa konstytucyjnego.

Recenzent nie może natomiast zgodzić się w pełni z poglądami formułowanymi w dysertacji w trakcie sprawdzania poprawności hipotezy T2. Niewątpliwie nie można odmówić pewnej racji podniesionym w pracy argumentom, niemniej wydaje się, że Autorowi zabrakło

systemowego spojrzenia na opisywane zagadnienie. Należy pamiętać, że agencje wykonawcze to jedna z pozabudżetowych form organizacyjno-prawnych służących do zarządzania środkami publicznymi. Fakt, że agencje wykonawcze zostały wyposażone w osobowość prawną nie wydaje się mieć przy tym większego znaczenia. Zdaniem recenzenta przesuwanie środków publicznych miedzy instrumentami wykorzystywanymi przez Skarb Państwa do realizacji jego zadań trudno uznać za parapodatek. Można więc zadać Autorowi pytanie, czy rzeczywiście środki publiczne powinny być wykorzystywane przez agencje wykonawcze do generowania zysku i czemu zysk ten miałby ostatecznie służyć. Czy w dobie gigantycznego deficytu budżetu państwa i rosnącego ryzyka spadku wiarygodności kredytowej Polski takie rozwiązanie byłoby racjonalne? I w końcu, czy takie rozwiązanie miałoby jakikolwiek sens w kontekście dyspozycji normy prawnej wynikającej z treści art. 48 ust. 2 u.f.p., której Autor zdaje się nie dostrzegać.

V. Dobór źródeł i strona formalna rozprawy

Rozprawa jest dość dobrze udokumentowana poglądami doktryny, umiejętnie dobranymi orzeczeniami, aktami prawnymi i dokumentami urzędowymi. Zestawienia w bibliografii wskazują na znaczącą ilość wykorzystanych w pracy materiałów (pewne wątpliwości w tym zakresie zostały podniesione w dalszej części recenzji), stanowiąc jednocześnie cenną informację o źródłach przedstawianej problematyki. Niedosyt budzi natomiast wykorzystanie dorobku doktryny prawa finansowego w zakresie debudżetyzacji.

Oceniana dysertacja jest zasadniczo napisana poprawnym językiem polskim i precyzyjnym językiem prawniczym. Oczywiście – jak w większości prac – można w niej jednak znaleźć trochę niedociągnięć. Przykładowo w kilku miejscach narracja Autora ma zbyt publicystyczny charakter (chociażby w podsumowaniu wielokrotnie wykorzystywane jest porównanie decentralizacji do lekarstwa) i często jest prowadzona w pierwszej osobie. W pracy pojawiają się także drobne, aczkolwiek dość widoczne błędy (przykładowo Autor konsekwentnie posługuje się skrótem „tyś.” w odniesieniu do liczebnika tysiąc; jedyny poprawny w języku polskim skrót to „tys.”).

W pracy pojawia się także trochę niedociągnięć o charakterze redakcyjnym. W szczególności Autorowi brak konsekwencji w stosowaniu przyjętych rozwiązań. Przykładowo w pracy pojawiają się różne systemy zapisu dat i liczb. Pojawiają się także rozwiązania, które trudno jest wytłumaczyć. Dobrym przykładem jest tutaj sposób, w jaki Autor przywołał w

swojej pracy treść art. 9 u.f.p., który zawiera katalog jednostek sektora finansów publicznych (s. 18 – 19). Jednostki te zostały wypunktowane w kolejności wskazanej w ustawie, zaś do niektórych punktów zostały dodane przypisy odwołujące do różnych pozycji literatury przedmiotu. Analiza bibliografii dowodzi, że są to prace odnoszące się do wybranych jednostek sektora finansów publicznych. Niemniej Autor – przywołując treść źródła pierwotnego (ustawy) – w żaden sposób nie korzysta z wymienionych źródeł wtórnych (monografii i artykułów naukowych). Można odnieść wrażenie, że jest to całkowicie sztuczny sposób „zapełniania" bibliografii dodatkowymi pozycjami literatury przedmiotu. Innym dyskusyjnym rozwiązaniem jest sposób wykorzystania przez Autora dorobku doktryny w tabeli 2 (s. 152 – 154). Wydaje się, że zawarte w niej informacje zostały bezrefleksyjne skopiowane ze źródła wskazanego pod tabelą. Oczywiście błędem nie jest samo wykorzystanie informacji zaczerpniętych z literatury przedmiotu. Niemniej rolą Autora jest zrobienie tego w sposób, który będzie zrozumiały dla czytelnika. Tymczasem w tabeli 2 pojawia się cała grupa skrótów nazw ustaw, które nie zostały nigdzie wprowadzone, ani też rozwinięte.

VI. Konkluzja

Przedmiot recenzowanej rozprawy doktorskiej wymagał od Autora pogłębionej wiedzy z zakresu prawa budżetowego. Dużą zaletą rozprawy jest to, że łączy ona elementy teoretyczne z praktycznymi. Pomimo sformułowanych w recenzji uwag krytycznych (częściowo o charakterze polemicznym) należy przyjąć, że cel pracy został zrealizowany. Sformułowane w poszczególnych rozdziałach pracy oraz w podsumowaniu wnioski są w większości trafne, mając bez wątpienia twórczy charakter. Konkludując należy stwierdzić, iż rozprawa doktorska mgr. Marcina Kotowskiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazując ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie nauki prawne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Tym samym – zdaniem recenzenta – spełnia ona wymogi stawiane tego typu pracom przez ustawodawcę, w szczególności określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce[2].



Signed by / Podpisano przez:

dr hab. Przemysław Andrzej Panfil
Uniwersytet Gdański

Date / Data: 2026-08-31 22:20

[2] T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.