Olsztyn, 11.06.2026 r.

OPINIA PROMOTORA DOTYCZĄCA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Pana mgr Marcina Kotowskiego

pod tytułem

„Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego"

Niniejszą opinię przedkłada się w związku z powołaniem przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie do pełnienia funkcji promotora (oraz promotora pomocniczego) w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora Panu mgr. Marcinowi Kotowskiemu.

Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o niżej przedstawioną strukturę:

I. Ocena ogólna tematu oraz oryginalności rozprawy doktorskiej

II. Ocena zastosowanej metodologii badawczej

III. Ocena formalnej struktury rozprawy doktorskiej

IV. Ocena wniosków rozprawy doktorskiej

V. Konkluzja

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Rada Naukowa Dyscypliny nauki prawne
Wpłynęło dnia 11.06.2026
Nr 24.001.001.5201.1.2026

I. OCENA OGÓLNA TEMATU ORAZ ORYGINALNOŚCI ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Na wstępie warto zaznaczyć, iż problematyka poruszona przez Autora w ramach przedłożonej rozprawy doktorskiej jest nie tylko bardzo aktualna, ale również oryginalna, zarówno w aspekcie teoretycznym jak i również praktycznym. Autor podjął temat aktualny, istotny z punktu widzenia nauki prawa finansowego oraz praktyki funkcjonowania administracji publicznej. Wybór przedmiotu badań należy ocenić bardzo wysoko, ponieważ zagadnienie to nie doczekało się dotychczas kompleksowego opracowania w literaturze, zwłaszcza w zakresie połączenia analizy prawnej z oceną mechanizmów finansowych oraz praktyki działania konkretnej agencji wykonawczej.

Autor bardzo dobrze zrealizował postawione przed sobą zadanie, a zaproponowane w rozprawie ujęcie problemu jest nie tylko interesujące i stwarzające nowe perspektywy badawcze, co przede wszystkim bardzo praktyczne.

Na szczególne podkreślenie zasługuje trafność doboru obiektu badawczego. Agencja Mienia Wojskowego jest podmiotem o wyjątkowo złożonej strukturze organizacyjnej i finansowej, realizującym zadania o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Autor słusznie dostrzegł, że analiza tej instytucji pozwala nie tylko na ocenę funkcjonowania pojedynczej agencji wykonawczej, ale również na sformułowanie szerszych wniosków dotyczących konstrukcji prawnej i finansowej całej kategorii podmiotów sektora finansów publicznych.

Istotnym walorem pracy jest prawidłowe określenie problemu badawczego, precyzyjne wyodrębnienie celów badawczych oraz właściwe sformułowanie tez i hipotez badawczych. Autor konsekwentnie wskazał główny cel rozprawy, którym jest ocena adekwatności ram prawnych i finansowych agencji wykonawczych do realizacji powierzonych im zadań publicznych na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego. Jednocześnie postawione tezy odnoszą się do kluczowych zagadnień związanych z decentralizacją finansów publicznych, efektywnością gospodarowania środkami publicznymi, prywatyzacją wykonywania zadań publicznych oraz rolą Agencji Mienia Wojskowego w systemie bezpieczeństwa państwa. Struktura problematyki badawczej świadczy o dojrzałości metodologicznej autora oraz o umiejętności identyfikowania istotnych problemów naukowych.

Za zasadniczy problem badawczy pracy należy uznać próbę odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące rozwiązania prawne i finansowe dotyczące agencji wykonawczych

zapewniają efektywną realizację powierzonych im zadań publicznych, a także czy model funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego odpowiada założeniom decentralizacji finansów publicznych i współczesnym koncepcjom zarządzania publicznego. Autor nie ogranicza się przy tym do analizy normatywnej, lecz podejmuje próbę oceny praktycznego funkcjonowania badanej instytucji, co znacząco zwiększa wartość poznawczą rozprawy.

II. Ocena zastosowanej metodologii badawczej

Autor recenzowanej rozprawy doktorskiej zastosował odpowiednią, tzn. właściwą dla przyjętego zakresu badań, metodologię badawczą.

Autor umiejętnie połączył klasyczną metodę formalno-dogmatyczną z metodą historycznoprawną, analizą orzecznictwa oraz analizą empiryczną opartą na danych finansowych i informacjach uzyskanych od agencji wykonawczych. Takie wieloaspektowe podejście umożliwiło przeprowadzenie kompleksowej oceny zarówno obowiązujących regulacji prawnych, jak i ich praktycznego funkcjonowania.

Wartością dodaną rozprawy jest przede wszystkim wyjście poza tradycyjną analizę dogmatycznoprawną. Autor wykorzystał dane finansowe, informacje z zakresu zamówień publicznych oraz materiały pozyskane w trybie dostępu do informacji publicznej, co pozwoliło na zweryfikowanie funkcjonowania instytucji w praktyce. Szczególnie cenne są rozważania dotyczące wpływu stopnia centralizacji wewnętrznej Agencji Mienia Wojskowego na efektywność realizacji zamówień publicznych, analiza mechanizmu przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa oraz ocena skutków nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2024 r. Wartość naukową mają również rozważania dotyczące historycznej ewolucji instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowanie sił zbrojnych oraz ich miejsca w procesach decentralizacji i prywatyzacji wykonywania zadań publicznych.

Autor w pracy wskazał również na wykorzystanie do analizy i omówienia krytycznych stanowisk w podstawowym piśmiennictwie, metody pojęciowej, czyli podejścia opartego na pojęciach prawnych (ryzyko). Zastosowano także podejście „zorientowane na problem", ponieważ z wyłonionego najważniejszego dla prawa finansowego ryzyka w różnych konfiguracjach prawno-ekonomicznych i społecznych, przeprowadzono analizę podstawowych problemów badawczych.

Na uwagę zasługuje także szeroki zakres materiału badawczego. Autor poddał analizie nie tylko przepisy prawa finansowego, lecz również regulacje dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zamówień publicznych, postępowania egzekucyjnego

oraz prawa podatkowego. Dzięki temu rozprawa ma charakter interdyscyplinarny i prezentuje pełny obraz funkcjonowania badanego podmiotu.

Reasumując, zaprezentowany problem badawczy oraz hipoteza badawcza główna i szczegółowe wskazują na zasadniczy cel prowadzonych badań naukowych, a wykorzystana przez Autora metodologia badawcza jest odpowiednia. Powyższe determinuje również strukturę rozprawy doktorskiej, która jest im podporządkowana. W konsekwencji właściwie dobrana metodologia pozwoliła na stworzenie spójnej i logicznej dysertacji stanowiącej usystematyzowany ciąg rozważań teoretycznych i praktycznych opartych na własnych bardzo interesujących i inspirujących przemyśleniach Autora. Zastosowane metody badawcze nie tylko pomogły we właściwej redakcji pracy, ale również w sposób istotny podniosły jej wartości merytoryczną.

III. Ocena formalnej struktury rozprawy doktorskiej

Pod względem formalnej struktury, poszczególne rozdziały recenzowanej rozprawy są spójne i dobrze przemyślane, a ich kolejność jest właściwa.

Podkreślenia wymaga, iż zarówno układ całej pracy jak i kompozycja poszczególnych rozdziałów jest prawidłowa, logiczna i konsekwentna. Struktura rozprawy doktorskiej jest ściśle związana z przyjętymi tezami, celami i metodami badawczymi. Poszczególne części pracy zachowują właściwe proporcje i układają się w racjonalnie ułożone treści.

W aspekcie szczegółowym struktury formalnej pracy, rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, wykazu cytowanej literatury i źródeł prawa.

Pracę otwiera obszerny wstęp, w którym autor uzasadnia wybór tematu, przedstawia aktualność i znaczenie problematyki badawczej, formułuje cele pracy, tezy oraz hipotezy badawcze, a także szczegółowo omawia zastosowaną metodologię badań. Wstęp spełnia wszystkie funkcje właściwe dla rozprawy doktorskiej i stanowi solidne wprowadzenie do dalszych rozważań.

Rozdział pierwszy poświęcony został agencjom wykonawczym jako kategorii podmiotów sektora finansów publicznych. Autor przedstawia genezę tej formy organizacyjno-prawnej, analizuje jej miejsce w systemie finansów publicznych oraz dokonuje charakterystyki wszystkich funkcjonujących obecnie w Polsce agencji wykonawczych. Rozdział ten tworzy niezbędne podstawy teoretyczne dla dalszych analiz oraz pozwala

właściwie umiejscowić Agencję Mienia Wojskowego na tle pozostałych podmiotów tej kategorii.

Rozdział drugi ma charakter historycznoprawny i przedstawia ewolucję instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowanie żołnierzy od okresu II Rzeczypospolitej, poprzez Polskę Ludową, aż do powstania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Agencji Mienia Wojskowego. Autor ukazuje proces transformacji organizacyjnej i instytucjonalnej realizacji zadań związanych z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych RP, co stanowi istotne tło dla oceny obecnego modelu funkcjonowania Agencji.

Rozdział trzeci zawiera szczegółową analizę statusu prawnego, organizacji oraz zadań Agencji Mienia Wojskowego. Autor omawia podstawy normatywne funkcjonowania Agencji, jej strukturę organizacyjną oraz dokonuje systematyzacji realizowanych przez nią zadań własnych, zleconych i powierzonych. Rozdział ten ma fundamentalne znaczenie dla dalszych rozważań, ponieważ pozwala precyzyjnie określić zakres kompetencji badanego podmiotu oraz jego miejsce w systemie administracji publicznej.

Rozdział czwarty, będący najbardziej rozbudowaną częścią rozprawy, poświęcony został finansowym aspektom funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego. Autor analizuje zarówno historyczne modele finansowania Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przed ich połączeniem, jak również współczesne rozwiązania dotyczące planu finansowego, zasad jego zmiany, finansowania działalności, rozliczania nadwyżki środków finansowych oraz wpływu stopnia centralizacji gospodarki finansowej na efektywność realizacji zamówień publicznych. Rozdział ten stanowi zasadniczy trzon badawczy pracy i zawiera najbardziej oryginalne ustalenia autora.

Rozdział piąty poświęcony został analizie orzecznictwa sądowego dotyczącego funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego. Autor bada zagadnienia związane z legitymacją procesową Agencji oraz analizuje wybrane problemy podatkowe, w tym kwestie opodatkowania nieruchomości, opłat przekształceniowych oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Rozdział ten ma duże znaczenie praktyczne, gdyż przedstawia sposób rozstrzygania przez sądy problemów prawnych wynikających z działalności Agencji.

Pracę zamyka podsumowanie, w którym autor dokonuje syntetycznej oceny przeprowadzonych badań, odnosi się do postawionych tez i hipotez oraz formułuje końcowe wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz.

Należy podkreślić, że struktura rozprawy została zaprojektowana w sposób wzorcowy. Autor konsekwentnie przechodzi od zagadnień ogólnych i teoretycznych, poprzez analizę historyczną i instytucjonalną, aż do szczegółowych badań finansowych i praktycznych

problemów prawnych występujących w działalności Agencji Mienia Wojskowego. Takie uporządkowanie materiału sprzyja przejrzystości wywodu oraz umożliwia pełną realizację założonych celów badawczych.

IV. Ocena wniosków rozprawy doktorskiej

Całość rozważań wieńczy podsumowanie zawierające syntetyczne przedstawienie najważniejszych ustaleń badawczych oraz wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz.

Konkluzje z przeprowadzonych badań zostały zaprezentowane w sposób syntetyczny, wypełniając tym samym postulat nadania rozprawie waloru aplikacyjnego.

Reasumując, lektura całości pracy, w połączeniu z jej zakończeniem oraz wnioskami, wskazuje, że mamy do czynienia z rozprawą bardzo dobrze przemyślaną, merytorycznie dobrze przygotowaną i będącą wynikiem wszechstronnej analizy ze strony Autora.

V. Konkluzja

Mając na uwadze kwestie poruszone w poprzednich punktach niniejszej opinii, należy wskazać, iż przedłożona rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wnosi znaczący wkład zarówno do teorii, jak i praktyki prawa finansowego. Praca wpisuje się w rozwijający się nurt badań nad funkcjonowaniem wyspecjalizowanych podmiotów sektora finansów publicznych, podejmując problematykę dotychczas niedostatecznie rozpoznaną w literaturze przedmiotu.

Mając na uwadze przedmiot rozprawy, zakres przeprowadzonych badań, poprawność metodologiczną, poziom przeprowadzonych analiz oraz sformułowane wnioski, należy wskazać, iż rozprawa doktorska pt. „Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego" stanowi oryginalne rozwiązanie istotnego problemu naukowego z zakresu prawa finansowego oraz nauk prawnych.

Autor wykazał się bardzo dobrą znajomością analizowanej problematyki, umiejętnością samodzielnego prowadzenia badań naukowych, krytycznej analizy literatury, orzecznictwa i aktów normatywnych, a także zdolnością do formułowania własnych, należycie uzasadnionych ocen i wniosków. Na szczególne podkreślenie zasługuje interdyscyplinarny charakter pracy, łączący analizę prawną z oceną aspektów finansowych funkcjonowania

agencji wykonawczej, a także wykorzystanie materiału empirycznego, który pozwolił na zweryfikowanie przyjętych założeń badawczych.

Do najcenniejszych osiągnięć badawczych rozprawy należy zaliczyć wykazanie szczególnej roli Agencji Mienia Wojskowego w systemie bezpieczeństwa państwa. Autor przekonująco dowodzi, że działalność Agencji nie ogranicza się wyłącznie do gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, lecz pozostaje bezpośrednio związana z realizacją jednego z podstawowych zadań państwa, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa militarnego. Szczególnie interesujące są rozważania dotyczące znaczenia systemu zakwaterowania Sił Zbrojnych RP jako elementu warunkującego rozwój potencjału obronnego państwa.

Za wartościowe należy również uznać ustalenia odnoszące się do problematyki decentralizacji finansów publicznych. Autor wykazał, że choć sama konstrukcja agencji wykonawczej stanowi przejaw decentralizacji wykonywania zadań publicznych, to jednocześnie wewnętrzne mechanizmy funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego nie zawsze realizują tę ideę w sposób optymalny. W szczególności interesujące są wnioski dotyczące wpływu centralizacji gospodarki finansowej na sprawność realizacji zamówień publicznych.

Na uwagę zasługują także rozważania poświęcone mechanizmowi przekazywania nadwyżki środków finansowych do budżetu państwa. Autor poddał krytycznej analizie funkcjonowanie tej instytucji prawnej, wskazując, że nie zawsze prowadzi ona do osiągnięcia celów zakładanych przez ustawodawcę, a zarazem przedstawił przyczyny i skutki takiego stanu rzeczy.

Istotnym walorem rozprawy są również analizy historyczne ukazujące ewolucję instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowanie Sił Zbrojnych RP. Pozwoliły one na sformułowanie interesujących wniosków dotyczących procesów decentralizacji oraz prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, a także miejsca Agencji Mienia Wojskowego w przemianach administracji publicznej po 1989 r.

Na szczególne podkreślenie zasługuje także podjęcie problematyki nowych regulacji dotyczących planów finansowych agencji wykonawczych, wprowadzonych nowelizacją ustawy o finansach publicznych z 2024 r. Autor przedstawił własne stanowisko interpretacyjne dotyczące stosowania zmienionych przepisów, wypełniając tym samym lukę występującą obecnie w doktrynie.

Przeprowadzone badania wnoszą istotny wkład do rozwoju nauki prawa finansowego, zwłaszcza w obszarze dotyczącym statusu prawnego i zasad funkcjonowania agencji wykonawczych, a także praktycznych problemów związanych z realizacją przez nie zadań

publicznych. Rozprawa posiada zarówno znaczną wartość poznawczą, jak i walor praktyczny, mogąc stanowić punkt odniesienia dla dalszych badań naukowych, praktyki stosowania prawa oraz ewentualnych działań legislacyjnych w zakresie organizacji sektora finansów publicznych.

Podkreślić należy również, iż rozważania Autora cechują się dojrzałością naukową, starannością warsztatu badawczego oraz trafnością identyfikacji problemów wymagających pogłębionej analizy. W mojej ocenie największym atutem rozprawy jest umiejętne połączenie wielopłaszczyznowej wiedzy teoretycznej z doświadczeniem praktycznym Autora, co pozwoliło na przedstawienie nie tylko analizy obowiązujących regulacji, ale również oceny ich funkcjonowania w praktyce.

Co istotne, z punktu widzenia dalszego rozwoju naukowego, przedmiotowa rozprawa powinna stanowić punkt wyjścia do dalszych badań nad funkcjonowaniem agencji wykonawczych oraz ich miejscem w systemie finansów publicznych i administracji publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę w pełni zasadne jest dopuszczenie Pana Marcina Kotowskiego do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Opiniowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego ukazujące ogólną wiedzę kandydata w dyscyplinie nauki prawne i tym samym spełnia wszelkie wymagania wynikające w szczególności z treści art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

dr hab. Michał Mariański, prof. UWM - promotor

Katedra Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego WPiA UWM

dr Edyta Jóźwiak – promotor pomocniczy

Katedra Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego WPiA UWM