UNIWERSYTET
WARMIŃSKO-MAZURSKI
W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Dziedzina: Nauki społeczne

Dyscyplina: Nauki prawne

Marcin Kotowski

Rozprawa doktorska

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

Legal and financial aspects of functioning an executive agency on the example of the Military Property Agency

Praca wykonana w Katedrze Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego

Promotor: dr hab. Michał Mariański, prof. UWM

Promotor pomocniczy: dr Edyta Jóźwiak, UWM

Olsztyn 2026

SPIS TREŚCI

WSTĘP **7**

ROZDZIAŁ 1 AGENCJE WYKONAWCZE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM **15**

1.1 POWSTANIE AGENCJI WYKONAWCZYCH JAKO NOWEJ KATEGORII PODMIOTÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH 15

1.2 STATUS AGENCJI WYKONAWCZYCH WŚRÓD INNYCH JEDNOSTEK SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH. 18

1.3 AGENCJE WYKONAWCZE FUNKCJONUJĄCE W POLSCE 23

1.3.1. Polska Agencja Kosmiczna 25

1.3.2. Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 27

1.3.3. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 29

1.3.4. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju 30

1.3.5. Narodowe Centrum Nauki 31

1.3.6. Agencja Mienia Wojskowego 33

1.3.7. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa 33

1.3.8. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa 34

1.3.9. Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych 35

1.3.10. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych 36

ROZDZIAŁ 2 AGENCJA MIENIA WOJSKOWEGO W UJĘCIU HISTORYCZNYM **38**

2.1 INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE ZA ZAKWATEROWANIE ŻOŁNIERZY W OKRESIE II RP ORAZ PRL 39

2.2. POWOŁANIE WOJSKOWEJ AGENCJI MIESZKANIOWEJ 45

2.3 POWOŁANIE AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO. 47

2.4 POŁĄCZENIE AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO Z WOJSKOWĄ AGENCJĄ MIESZKANIOWĄ 52

ROZDZIAŁ 3 PRAWNE RAMY FUNKCJONOWANIA ZADANIA I STRUKTURA AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO **56**

3.1 STATUS I ORGANIZACJA AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO NA PODSTAWIE USTAWY O AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO Z 10 LIPCA 2015 R. ORAZ STATUTU 57

3.2 ZADANIA REALIZOWANE PRZEZ AGENCJĘ MIENIA WOJSKOWEGO 82

3.2.1. Zadania własne Agencji Mienia Wojskowego 83

3.2.2. Zadania zlecone Agencji Mienia Wojskowego 92

3.2.3. Zadania powierzone Agencji Mienia Wojskowego 97
3.3 Organizacja wewnętrzna Agencji Mienia Wojskowego 99
Rozdział 4 Finansowe aspekty funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego 114
4.1 Finansowe aspekty funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przed połączeniem 115
4.1.1. Finansowe aspekty funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego przed połączeniem 115
4.1.2. Finansowe aspekty funkcjonowania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przed połączeniem 119
4.2 Funkcjonowanie Agencji Mienia Wojskowego jako jednostki sektora finansów publicznych 128
4.2.1. Plan finansowy agencji wykonawczej 129
4.2.2. Zmiana planu finansowego agencji wykonawczej 136
4.2.3. Dotacje oraz zaciąganie zobowiązań wieloletnich 151
4.2.4. Rozliczanie nadwyżki środków finansowych 156
4.2.5. Centralizacja gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego i jej wpływ na zamówienia publiczne 177
Rozdział 5 Agencja Mienia Wojskowego w orzecznictwie sądowym 187
5.1. Legitymacja procesowa Agencji Mienia Wojskowego 188
5.1.1. Legitymacja procesowa czynna Agencji Mienia Wojskowego 188
5.1.2. Legitymacja procesowa bierna Agencji Mienia Wojskowego 190
5.1.3. Podsumowanie analizy orzecznictwa dotyczącego legitymacji procesowej Agencji Mienia Wojskowego 192
5.2. Stawka podatku od nieruchomości płacona przez Agencję Mienia Wojskowego. 194
5.3. Okres uiszczania przez Agencję Mienia Wojskowego opłaty przekształceniowej. 207
5.4. Opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych czynności zbycia nieruchomości Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego. 208
Podsumowanie 214
Bibliografia 230

STRESZCZENIE

Niniejsza praca doktorska analizuje prawne i finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego. Punktem wyjścia jest przedstawienie genezy agencji wykonawczych jako szczególnej kategorii osób prawnych wprowadzonych ustawą o finansach publicznych z 2009 r., a także ich miejsca wśród innych jednostek sektora finansów publicznych. Przedstawiono ponadto jak szeroki wachlarz zadań państwa jest realizowany w omawianej formie prawnej.

Rozdział drugi pracy przedstawia historię instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowanie wojska poczynając od okresu II Rzeczypospolitej Polskiej poprzez czasy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, aż do powstania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i następnie jej połączeniu z Agencją Mienia Wojskowego.

W rozdziale trzecim pracy dokonano analizy zewnętrznych i wewnętrznych ram prawnych w jakich funkcjonuje Agencja Mienia Wojskowego. Rozważania w tym zakresie zostały zestawione z zadaniami realizowanymi przez Agencję, dokonując ich podziału na zadania własne, zlecone i powierzone.

Czwarty rozdział pracy obejmuję analizę finansowych aspektów funkcjonowania Agencji, jako jednostki sektora finansów publicznych. W szczególności porusza zagadnienia takie jak zasady działania planu finansowego i jego zmiany, sposób finansowania realizacji zadań, faktyczną realizację zasad zwrotu nadwyżki środków. Oceniono także wpływ centralizacji gospodarki finansowej Agencji na realizację zamówień publicznych.

Ostatni rozdział poświęcono analizie orzecznictwa sądowego dotyczącego funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego. Przeanalizowano zagadnienia związane z legitymacją procesową bierną i czynną oraz mówiono aspekty podatkowe związane z działalnością Agencji.

Słowa kluczowe:
agencja wykonawcza, Agencja Mienia Wojskowego, plan finansowy, zakwaterowanie wojska

ABSTRACT

This doctoral thesis analyses the legal and financial aspects of the functioning of an executive agency, using the Military Property Agency as a case study. It begins by outlining the origins of executive agencies as a specific category of legal entities introduced by the 2009 Public Finance Act, as well as their position amongst other entities in the public finance sector. It also outlines the wide range of state tasks carried out under this legal form.

The second chapter of the thesis presents the history of the institutions responsible for military accommodation, beginning with the period of the Second Polish Republic, through the times of the Polish People's Republic, up to the establishment of the Military Housing Agency and its subsequent merger with the Military Property Agency.

The remainder of this thesis analyses the external and internal legal frameworks within the Military Property Agency operates. These considerations are compared the tasks carried out by the Agency, categorising them into its own tasks, commissioned tasks and entrusted tasks.

The fourth chapter of the thesis assesses the financial aspects of the Agency's operations as a public finance sector entity. In particular, it addresses issues such as the principles governing the financial plan and its amendments, the method of financing operations, and the actual implementation of the rules for the return of surplus funds. The impact of the centralisation of financial management on the execution of public procurement contracts was also assessed.

The final chapter is devoted to an analysis of court case law concerning the functioning of the Military Property Agency. Issues related to passive and active legal standing and tax aspects related to the Agency's activities were analysed.

Keywords:
executive agency, Military Property Agency, financial plan, military accommodation

WSTĘP

Państwa mają określone zadania, które realizują przy pomocy powołanych do tego instytucji czy podmiotów. Zadania te są do pewnego stopnia uniwersalne, gdyż zadaniem każdego organizmu państwowego będzie np. dbanie o bezpieczeństwo militarne (Pawłowski, 2022, s. 23-34). O ile zadanie to będzie wspólne dla praktycznie każdej nacji na świecie, to będzie ono odmiennie realizowane np. przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej a inaczej przez niewielkie państwa jak Lichtenstein, Monako czy Watykan. Tak więc, pomimo wspólnych zadań, sposoby ich realizacji mogą być różne, a co za tym idzie różne będą instytucje powołane do ich realizacji. Niektóre państwa zapewniają sobie bezpieczeństwo własnymi siłami przy pomocy licznej armii lub rozwiniętej technologii wojskowej i muszą do tego celu posiadać rozwinięte w tym zakresie instytucje. Inne będą realizowały zadanie polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego swoistym „importem bezpieczeństwa", czyli w oparciu o relacje z innymi państwami utrzymując mniejsze zdolności obronne. Powoduje to, że u swoistych „eksporterów bezpieczeństwa" będą istniały rozwinięte instytucje związane z realizacją celu zapewnienia bezpieczeństwa. Państwa importerzy bezpieczeństwa będą miały z reguły mniej rozwinięte instytucje mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego, np. mniejszą armię lub armię liczną, ale polegającą w pewnych zakresach na zdolnościach innych państw[1]. To samo dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, które ma wiele wymiarów (Kulisz, 2022, s. 17–49). Tutaj zróżnicowanie instytucji przeznaczonych do realizacji celów będzie zależne od bardzo wielu czynników, jak chociażby funkcjonujący reżim polityczny, ryzyko zagrożenia terrorystycznego, ryzyka związane z siłami natury, struktura społeczna i wiele innych (Żebrowski, 2012, s. 6–25). Skutkiem tego jest olbrzymie zróżnicowanie form prawnych i rodzajów instytucji, przy pomocy których państwa realizują swoje zadania a także ich zmienność na przestrzeni czasu. Rzeczpospolita Polska także ma swoje zadania, które realizuje przy pomocy różnego rodzaju instytucji i podmiotów. Formy organizacyjno-prawne tych podmiotów są liczne i zróżnicowane, od centralnych organów administracji publicznej, przez spółki prawa handlowego, stowarzyszenia czy fundacje, na samorządach wojewódzkich,

[1] Pojęcie eksportera bezpieczeństwa pojawia się między innymi w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Szerzej zob. D.S. Reveron, *Exporting security: International engagement, security cooperation, and the changing face of the US military*, Georgetown University Press, 2010, s. 31-37.

powiatowych i gminnych kończąc. Wymienianie wszystkich sposobów w jakich Polska realizuje swoje zadania nie jest jednak przedmiotem tego opracowania. W niniejszej pracy skupimy się na prawnej analizie funkcjonowania jednej z form prawnych w jakich Rzeczpospolita Polska realizuje swoje zadania publiczne, a mianowicie agencjom wykonawczym.

Agencje wykonawcze jako forma prawna zostały do polskiego porządku prawnego wprowadzone ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wcześniejsze ustawy o finansach publicznych nie przewidywały istnienia agencji wykonawczych. W obrocie prawnym funkcjonowały jednakże podmioty nazywane agencjami państwowymi, będącymi jednostkami sektora finansów publicznych. Rozwiązania prawne przyjęte w obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych w pewnym stopniu wzorowane są na przyjętych w przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 z 19.12.2002 r. ustanawiającego statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Kopyściańska, 2021, art. 18).

Na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych z 2009 r. w agencje wykonawcze przekształcono: Agencję Nieruchomości Rolnych, Wojskową Agencję Mieszkaniową, Agencję Mienia Wojskowego, Agencję Rezerw Materiałowych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencję Rynku Rolnego, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Aktualnie w Polsce funkcjonują następujące agencje wykonawcze (ustawa budżetowa na rok 2024, 2024, art. 30):

1) Polska Agencja Kosmiczna,
2) Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego,
3) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
4) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju,
5) Narodowe Centrum Nauki,
6) Agencja Mienia Wojskowego,
7) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
8) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa,
9) Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych,
10) Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych.

Pomysł napisania niniejszej pracy powstał w roku 2024, w którym to temat bezpieczeństwa zewnętrznego Polski stał się niezwykle istotny. Jest to spowodowane przede

wszystkim trwającą wojną w Ukrainie, wrogimi działaniami hybrydowymi na granicy Polski z Białorusią, wrogimi działaniami obcych służb wywiadowczych, konfliktem zbrojnym na bliskim wschodzie, napięciami na linii USA - Chiny.

Od wejścia Polski do NATO sytuacja Rzeczpospolitej była stabilna pod względem bezpieczeństwa zewnętrznego. Zajęcie Krymu przez Rosję w roku 2014 a następnie wybuch wojny w Ukrainie sytuację tą zmienił. Niespełna 25 lat po upadku ZSRR Rosja przypomniała swoje imperialne ambicje oraz użyła do ich realizacji siły militarnej, co na taką skalę w tej części świata było niewidziane od czasów zakończenia drugiej wojny światowej. Sprawy, które uważaliśmy za stałe i przewidywalne stały się niepewne. Całe pokolenia Polaków wychowały się z przekonaniem, że wojna to zdarzenie odległe i mające miejsce głównie w krajach z innego kręgu kulturowego.

Dzisiaj zadanie państwa polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego zyskało na ekspozycji. Jedna z agencji wykonawczych a mianowicie Agencja Mienia Wojskowego istnieje w celu realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej. Agencja jest widoczna na różnego rodzaju festynach i imprezach masowych, gdzie na swoich stoiskach sprzedaje zbędne wyposażenie wojskowe. Jednak nie jest to ani jedyna, ani patrząc przez pryzmat przychodów i wydatków, najistotniejsza część jej działalności. Zdecydowanie najistotniejszym zadaniem Agencji z punktu widzenia bezpieczeństwa zewnętrznego Państwa, jest zapewnienie zakwaterowania Siłom Zbrojnym RP. Bez efektywnej realizacji tego zadania nie będzie sprawnego ich rozwoju. Już samo to uzasadnia wybór Agencji Mienia Wojskowego, spośród innych agencji wykonawczych na przedmiot analizy w pracy pisanej w burzliwych latach 2024 - 2026.

Wybór akurat tej agencji jest podyktowany jednak nie tylko wagą zadań realizowanych przez Agencję Mienia Wojskowego, ale także zróżnicowaniem form w jakich są one realizowane. W tym miejscu należy wspomnieć, iż Agencja Mienia Wojskowego prowadzi między innymi działalność inwestycyjną w zakresie realizacji inwestycji budowlanych, jej przychody przewidziane w budżecie na 2025 r. wynoszą 4 079 572 000 zł[2] (ustawa budżetowa na rok 2025, 2025, załącznik nr 11), posiada 10 oddziałów regionalnych, dyrektorzy oddziałów regionalnych są jednocześnie organami egzekucyjnymi w egzekucji administracyjnej (ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, 1966), Prezes Agencji oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych są organami administracji publicznej, prowadzi sprzedaż zbędnego wojsku mienia ruchomego oraz zajmuje się gospodarowaniem nieruchomościami powierzonymi przez

[2] Najwięcej spośród wszystkich agencji wykonawczych.

Skarb Państwa. Ponadto Agencja posiada podległe jej spółki, które zajmują się budownictwem specjalistycznym na potrzeby sił zbrojnych (AMW Sinevia sp. z o.o.), prowadzeniem hoteli i ośrodków wypoczynkowych (AMW Revita sp. z o.o.), zarządzaniem nieruchomościami i budownictwem mieszkaniowym (AMW TBS Kwatera sp. z o.o.), działalnością projektową (AMW INVEST sp. z o.o.). Dodatkowo Agencja posiada 31,56% udziałów w spółce Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o. będącej właścicielem portu lotniczego Warszawa-Modlin.

Wskazane powyżej motywy sprawiły, iż to Agencja Mienia Wojskowego została wybrana na potrzeby analizy prawno-finansowych aspektów funkcjonowania agencji wykonawczych.

Podstawą procesu badawczego w pracy naukowej powinno być określenie celu badania, sformułowanie tez badawczych, przyjęcie określonej metodologii oraz zadanie pytań, na które praca ma odpowiedzieć (Żołyński, 2024). Celem niniejszej rozprawy 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. Taka ocena na podstawie danych finansowych i danych z zakresu zamówień publicznych nie była przeprowadzana od wprowadzenia agencji wykonawczych ustawą o finansach publicznych z 2009 r.

Praca przyniesienie ponadto odpowiedź na pytanie czy sposób funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego wpisuje się w koncepcje i zasady decentralizacji finansów publicznych. Jest to istotne zagadnienie patrząc przez pryzmat zadań do jakich wykonywania została powołana Agencja. Co do zasady bowiem, decentralizacja powinna skutkować zwiększeniem efektowności realizowanych zadań publicznych (Kokocińska, 2016, s. 29–33). Autor stawia tezę, iż 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. Z tego punktu widzenia zostanie przeanalizowane czy wewnętrzna centralizacja Agencji Mienia Wojskowego wpływa na efektywną realizację przez nią zamówień publicznych w ramach obowiązującej w tym zakresie ustawy, mając na względzie rozmiary działalności Agencji.

Agencje wykonawcze posiadają swoje cechy charakterystyczne, wyróżniające je spośród innych jednostek sektora finansów publicznych. Niniejsza rozprawa stawia tezę, iż 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, oraz wskazuje przyczynę takiego stanu rzeczy.

Prywatyzacja zadań publicznych jest zjawiskiem często poruszanym zarówno w literaturze prawniczej jak i ekonomicznej. Niniejsza praca również podejmie się tego zagadnienia stawiając tezę, iż powstanie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Agencji Mienia Wojskowego 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.

Istotnym tematem poruszanym w niniejszej pracy jest zmiana formy instytucjonalnej w jakiej wojsko realizuje zadania z zakresu zakwaterowania, przechodząc ze struktur wojskowych na struktury cywilne mające aktualnie postać Agencji Mienia Wojskowego. Podejmując ten wątek zaprezentowana zostanie historia instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowanie wojska od odzyskania niepodległości w 1918 r. do chwili obecnej. Niniejsza praca podejmie próbę oceny skutków transformacji instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowania z wojskowych na cywilne.

W ślad za zagadnieniem z akapitu powyżej, niniejsza praca stawia tezę, iż Agencja Mienia Wojskowego jest istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa militarnego Państwa.

Dodatkowo poddane analizie zostaną nowe, istotne zmiany prawne w zakresie planów finansowych agencji wykonawczych wprowadzone nowelizacją ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. Są to zmiany o znaczącym wpływie na funkcjonowanie agencji wykonawczych, a z racji na ich stosunkową nowość nie zostały jeszcze omówione chociażby w komentarzach. W ramach analizy wspomnianej nowelizacji autor stawia tezę, iż w trybie przewidzianym w art. 21 ustawy o finansach publicznych dopuszczalna jest zmiana planu finansowego agencji wykonawczej w części objętej załącznikiem do ustawy budżetowej. Temat ten był już przedmiotem analiz doktryny, lecz w odniesieniu do art. 21 tej ustawy w jej wcześniejszym brzmieniu. Można zatem powiedzieć, że niniejsza praca wypełnia pewną lukę w piśmiennictwie wynikającą ze zmiany przepisów w 2024 r.

Ponadto na potrzeby niniejszej pracy autor przedstawia kilka hipotez szczegółowych. Pierwszą będzie, czy Agencja Mienia Wojskowego posiada legitymację bierną do występowania w procesach dotyczących posiadanych przez nią nieruchomości Skarbu Państwa. Druga hipoteza będzie dotyczyła posiadania przez Agencję czynnej legitymacji tj. do inicjowania we własnym imieniu procesów dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa. Kolejną hipotezą szczegółową będzie, 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. Czwartą hipotezą szczegółową jest zbadanie, czy Agencja powinna płacić podatek od nieruchomości w stawce podwyższonej jak w przypadku przedsiębiorców. Ze statusem przedsiębiorcy jest związana też 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. Ostatnią tezą szczegółową jest, 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.

Niniejsza praca składa się z pięciu rozdziałów. Rozdział pierwszy wskazuje genezę i cele dla których do polskiego porządku prawnego wprowadzono agencje wykonawcze. Widać na jego podstawie, że to na jakich instytucjach europejskich była wzorowana ta forma prawna nie przystaje do części podmiotów jakim w Polsce tą formę nadano. Drugi rozdział poświęcony jest instytucjonalnej historii zakwaterowania wojska w Polsce od odzyskania niepodległości w 1919 r. poczynając. Ten aspekt historyczny jest pomocny w ocenie czy aktualna forma cywilnej instytucji realizującej zadania związane z zakwaterowaniem, jest lepsza od funkcjonujących w przeszłości struktur wojskowych. Pozwala ponadto za zaobserwowanie procesów takich jak decentralizacja oraz prywatyzacja zadań. Trzeci rozdział przedstawia szczegółowo strukturę Agencji Mienia Wojskowego oraz dokonuje systematyzacji zadań przez nią wykonywanych. Jest on istotny do oceny roli Agencji w zapewnieniu bezpieczeństwa militarnego i procesu decentralizacji. Rozdział czwarty dokonuje oceny prawno-finansowych aspektów działania Agencji Mienia Wojskowego przez pryzmat struktury i zadań omówionych we wcześniejszym rozdziale. Jest on kluczowy i najbardziej rozbudowany gdyż analizuje funkcjonowanie i możliwości zmiany planu finansowego, sposób finansowania realizacji zadań przez agencje wykonawcze, funkcjonowanie instytucji przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu, oraz realizację zamówień publicznych w kontekście poziomu centralizacji wewnętrznej. Ostatni, piąty rozdział poświęcony jest analizie orzecznictwa poświęconego legitymacji procesowej Agencji oraz kwestii podatkowych związanych z jej funkcjonowaniem. Przynosi on odpowiedzi na kilka sygnalizowanych wcześniej tez szczegółowych.

Podstawową metodą prawniczą w obszarze europejskiej tradycji prawnej jest metoda formalno-dogmatyczna (Kotowski, 2025, s. 1). Tradycyjnie naucza się, że metoda ta powstała w drugiej połowie XIX w., jako istotne osiągnięcie pierwotnego pozytywizmu prawniczego. Jest ona również jedną z metod badawczych zastosowanych w niniejszej pracy. Opiera się ona o analizę logiczno-językową. Ma ona na celu precyzyjne odkodowanie normy prawnej celem jej praktycznego zastosowania (Barankiewicz, 2022, s. 4). Przy pomocy tej metody autor poddaje analizie obowiązujące przepisy prawa regulujące funkcjonowanie agencji wykonawczych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych oraz aktów prawnych odnoszących się do Agencji Mienia Wojskowego. Analiza ta obejmuje zarówno wykładnię językową, systemową, jak i funkcjonalną badanych regulacji. Uzupełniająco, wykorzystano metodę analizy orzecznictwa sądów administracyjnych, sądów powszechnych oraz Trybunału Konstytucyjnego, co pozwala na uchwycenie praktycznych aspektów stosowania prawa oraz identyfikację występujących w tym zakresie problemów interpretacyjnych.

W dalszej części pracy zastosowano również metodę historycznoprawną jako właściwą dla zaprezentowania rozwoju instytucji oraz ich tła historycznego. Przy jej użyciu przedstawiono ewolucję instytucji odpowiedzialnych za zakwaterowanie sił zbrojnych, od struktur wojskowych po cywilną formę organizacyjną w postaci Agencji Mienia Wojskowego. Takie ujęcie pozwoliło na ukazanie kierunków zmian instytucjonalnych oraz ich uwarunkowań, zwłaszcza w kontekście procesów decentralizacji sektora publicznego i prywatyzacji zadań publicznych.

Z punktu widzenia tematu pracy, istotnym elementem badań jest także metoda analizy empirycznej, która obejmuje analizę danych finansowych oraz danych z zakresu zamówień publicznych realizowanych przez Agencję Mienia Wojskowego. Autor zgromadził te dane opierając się m.in. na planach finansowych, sprawozdaniach oraz uzyskanych na potrzeby niniejszej pracy informacjach publicznych, co umożliwiło ocenę funkcjonowania badanej instytucji w praktyce.

W ograniczonym zakresie wykorzystano również metodę prawnoporównawczą, w zakresie komparatystyki wybranych rozwiązań przyjętych w prawie krajowym do regulacji unijnych dotyczących agencji wykonawczych.

Pod względem funkcjonującego w literaturze podziału na źródła informacji niniejsza praca w większości bazuje na badaniach wtórnych, opartych o akty prawne, orzecznictwo, literaturę przedmiotu czy wewnętrzne akty regulujące działania analizowanych podmiotów

(Kawa, 2013, s. 177). W mniejszym zakresie, na potrzeby rozdziału 4, przeprowadzono badania pierwotne, polegające na pozyskaniu informacji publicznych od agencji wykonawczych.

Zastosowanie wskazanych metod badawczych pozwala na kompleksową analizę zarówno normatywnego modelu funkcjonowania agencji wykonawczych, jak i ich adekwatności do realizacji postawionych zadań na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego, a także umożliwia weryfikację postawionych w pracy hipotez badawczych.

ROZDZIAŁ 1

AGENCJE WYKONAWCZE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Pierwszy rozdział niniejszej pracy ma za zadanie przedstawić genezę powstania agencji wykonawczych jako osobnej kategorii podmiotów prawnych, zaznaczyć dystynkcje w stosunku do innych jednostek sektora finansów publicznych oraz scharakteryzować funkcjonujące w tej formie prawnej instytucje. Jest to niezbędne, aby dokonać oceny czy cele, dla których utworzono tą nową kategorię podmiotów zostały zrealizowane. Ponadto zasadnym jest przedstawienie różnorodności celów, które realizują podmioty działające w tej formule prawnej a także ich rozmiarów. Pozwoli to na zastosowanie w dalszej części pracy metody porównawczej przy ocenie Agencji Mienia Wojskowego na tle innych agencji wykonawczych.

1.1 POWSTANIE AGENCJI WYKONAWCZYCH JAKO NOWEJ KATEGORII PODMIOTÓW SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

W Polsce proces przekształcania podmiotów sektora finansów publicznych w agencje[3] (Bieś-Srokosz, 2020, s. 2) rozpoczął się pod koniec lat 80. Głównym powodem jego zaistnienia była potrzeba dostosowania struktur państwa do realizacji nowych zadań publicznych w zmieniającej się rzeczywistości ustrojowej. Ponadto wpisywał się on w wywodzącą się z krajów anglosaskich koncepcję New Public Management, której elementem było właśnie zastępowanie klasycznej biurokracji (departamenty ministerialne) niezależną biurokracja publiczną (agencjami) (Czarnecki, 2011, s. 5–18). Sam proces uagencyjniania nie był jednolity pod względem formy prawnej podmiotów, które otrzymywały nazwę agencji. Z tego powodu w doktrynie prawa pojawiło się rozróżnienie na agencje sensu stricto oraz agencje sensu largo (Bieś-Srokosz, 2020, s. 2). Zdaniem autora niniejszej pracy jest to podział najbardziej trafny choć należy wspomnieć, iż w literaturze pojawiają się również inne (Miruć, 2009, s. 342; Pelec, 1999, s. 44).

Do agencji sensu stricte zaliczane są agencje działające w formie państwowych osób prawnych. Do agencji sensu largo zaliczane są podmioty działające w formie spółek prawa handlowego[4] oraz jako organy administracji publicznej[5]. Ponadto nazwy agencja w sensie

[3] W literaturze nazywany także procesem uagencyjniania.
[4] W formie spółek prawa handlowego działają następujące agencje sensu largo: Polska Agencja Prasowa S.A., Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.
[5] W tej kategorii występuje Polska Agencja Atomistyki, Agencja Wywiadu, Agencja Bezpieczeństwa wewnętrznego a w zasadzie odpowiednio prezesi lub szefowie tych agencji.

szerokim używa jeszcze cały szereg podmiotów powoływanych w celu administrowania określonymi zadaniami. Są to często podmioty o charakterze lokalnym (Gronkiewicz & Ziółkowska, 2013, s. 21).

Spośród agencji sensu stricte rozumianych jako posiadające osobowość prawną jednostki sektora finansów publicznych możemy wyodrębnić agencje wykonawcze oraz inne państwowe osoby prawne. P. Bieś – Srokosz (2020, s. 6-7) wskazuje trzy podstawowe cechy wspólne dla wszystkich agencji sensu stricte. Są to: posiadanie osobowości prawnej, utworzenie na podstawie ustawy oraz podległość hierarchiczna wobec organów administracji rządowej. Ustawodawca postanowił jednak wprowadzić do polskiego porządku prawnego nową kategorię podmiotów sektora finansów publicznych w postaci agencji wykonawczych. Pojawienie się tej kategorii podmiotów kontynuuje niejednolite posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciem agencja. Niektórzy przedstawiciele doktryny odchodzą wręcz od posługiwania się kategorią agencji wykonawczej na potrzeby definiowania tej kategorii podmiotów na rzecz korzystania z pojęcia agencji rządowej (Bieś-Srokosz, 2020, s. 6–7). Niniejsza praca będzie jednak poświęcona nie agencjom w ogólności, lecz Agencji Mienia Wojskowego, która jest agencją wykonawczą w rozumieniu aktualnej ustawy o finansach publicznych. Z tego powodu, w tej dysertacji w kwestii nomenklatury zostanie przyznany prymat *ius* nad *lex* i będzie używane pojęcie agencji wykonawczej jako kategorii ustawowej, a nie pojęcie agencji rządowej, będące kategorią doktryny.

Agencje wykonawcze zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. U podstaw powstania tej ustawy leżała polityczna wola dalszego uzdrawiania finansów publicznych. Autorzy projektu ustawy wskazywali, że okres 5 lat po wejściu Polski do Unii Europejskiej będzie czasem wielu podsumowań i ocen, również w zakresie gospodarczym. Projektodawcy ustawy wskazując na bardzo pozytywne efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej słusznie zaznaczają, iż trwałość pozytywnego kierunku zmian zależeć będzie między innymi od dalszych reform w zakresie finansów publicznych. Regulacje zaproponowane w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. miały w założeniu umożliwić odzyskanie orientacji w możliwościach finansowych państwa oraz ułatwić identyfikację najsłabszych ogniw sektora finansów publicznych. Dodatkowym celem jaki stawiali sobie autorzy projektu było wykonanie zobowiązań Rzeczpospolitej dotyczących zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych zawartych w Programie Konwergencji czy Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej (Sejm RP, 2008, uzasadnienie).

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy agencje wykonawcze miały przejąć część zadań publicznych, realizowanych dotychczas przez zakłady budżetowe. Ustawodawca założył podzielenie zadań realizowanych dotychczas przez zakłady budżetowe pomiędzy spółki prawa handlowego, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz w uzasadnionych przypadkach jednostki budżetowej. Wiązało się to z wygaszaniem istniejących wcześniej zakładów budżetowych. O skali zmiany świadczy, iż w 2007 r. funkcjonowało 67 państwowych zakładów budżetowych oraz ok. 2.000 samorządowych zakładów budżetowych. Zatrudniały one ok. 85 tys. osób (ok. 2,3 tys. w państwowych zakładach budżetowych oraz ok. 82 tys. w samorządowych zakładach budżetowych) (Sejm RP, 2008).

Ustawodawca tworząc agencje wykonawczą jako nową formę prawną wzorował się na Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej (rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003, 2003) ustanawiającym statut agencji wykonawczych, które realizują niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi. Agencje wykonawcze UE mają głównie charakter techniczny. Zgodnie bowiem z przywołanym rozporządzeniem realizują tylko zadania, które nie wymagają tzw. uprawnień uznaniowych w przekładaniu decyzji politycznych na działania. Zadania omawianych agencji wykonawczych realizowane są w trybie zlecenia na zewnątrz, które powinno podlegać analizie kosztów i korzyści, obejmującej m.in. koszty koordynacji i kontroli, wpływ na zasoby ludzkie, efektywność i elastyczność, potrzebę utrzymania odpowiedniego *know-how* oraz możliwe do uzyskania oszczędności finansowe (Marchewka-Bartkowiak, 2011).

W piśmiennictwie wskazuje się ponadto, iż agencje wykonawcze miały być instytucjami nowego zarządzania publicznego, wywodzącymi się z koncepcji nowego zarządzania w sektorze publicznym (Marchewka-Bartkowiak, 2011). Istotą tych koncepcji jest wprowadzenie metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do sektora publicznego, co ma przyczynić się do zwiększenia efektywności realizacji zadań publicznych (Krynicka, 2006, s. 193).

Wprowadzając ustawę o finansach publicznych z 2009 r. ustawodawca przekształcił w agencje wykonawcze następujące podmioty:

- Agencja Nieruchomości Rolnych,
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa,
- Agencja Mienia Wojskowego,
- Agencja Rezerw Materiałowych,
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,

- Agencja Rynku Rolnego,
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

1.2 STATUS AGENCJI WYKONAWCZYCH WŚRÓD INNYCH JEDNOSTEK SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH.

Pojęcie sektora finansów publicznych (SFP) jako kategorii ustawowej zostało użyte po raz pierwszy w ustawie o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. Wyodrębnienie normatywne tego sektora miało na celu przede wszystkim poddanie jednostek gospodarujących publicznymi pieniędzmi odrębnym zasadom planowania, zarządzania i finansowania. Dodatkowo miało na celu zwiększenie transparentności przepływu środków publicznych przez jednostki SFP (Wróblewska, 2014, art. 9).

W kolejnej ustawie o finansach publicznych dokonano podziału jednostek sektora finansów publicznych na podsektory:
- rządowy, obejmujący organy władzy publicznej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, organy administracji rządowej, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne oraz jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, państwowe fundusze celowe, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej albo inna jednostka podsektora rządowego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia,
- samorządowy, obejmujący jednostki samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki i jednostki organizacyjne wymienione w ustawie dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego,
- ubezpieczeń społecznych, obejmujący Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze (ustawa o finansach publicznych, 2005, art. 4).

Utworzenie tych podsektorów nie miało praktycznego znaczenia (Wróblewska, 2014, art. 9) i w obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych z 2009 r. zrezygnowano z tego podziału. Formy organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych określa ww. ustawa (Winiarska, 2011, s. 677). Dzisiaj w skład sektora finansów publicznych wchodzą następujące jednostki:

1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;

2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
2a) związki metropolitalne (Winiarska, 2011, s. 677);
3) jednostki budżetowe;
4) samorządowe zakłady budżetowe;
5) agencje wykonawcze;
6) instytucje gospodarki budżetowej (Ratajczak, 2024, s. 101–117);
7) państwowe fundusze celowe (Kucia-Guściora & Münnich, 2024, s. 347–371);
8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Lewandowska, 2023, s. 237) i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Czyżewski & Matuszczak, 2014, s. 89–94) i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
9) Narodowy Fundusz Zdrowia (Bromber, 2014, s. 541–557);
10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (Rabiej, 2018, s. 159–170);
11) uczelnie publiczne;
12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego;
15) Bankowy Fundusz Gwarancyjny (Wojciechowski, 2016, s. 17–29).

Wspólne dla jednostek sektora finansów publicznych jest ich ścisłe powiązanie z finansowaniem z pieniędzy publicznych. Każda z tych jednostek musi być bowiem wyposażona w środki finansowe, które zagwarantują realizację stojących przed nimi celów, zadań publicznych (Feret, 2018, s. 116). Gospodarka finansowa tych jednostek opiera się o zasadę jawności i przejrzystości, co objawia się tym, że wszystkie jednostki sporządzają sprawozdania z wydatkowania środków publicznych, zaciągania zobowiązań i zarządzania środkami (Kotowska, 2012, s. 30).

Doktryna wskazuje, iż wyżej wymienione jednostki SFP można podzielić w oparciu o następujące kryteria (Tyniewicki, 2024, art. 9):

– status ustrojowy tj. jednostki organów władzy państwowej lub samorządowej (art. 9pkt 1–2a ustawy o finansach publicznych);
– forma prawna tj. posiadanie lub nieposiadanie osobowości prawnej,

– forma organizacyjno-prawna prowadzenia publicznej gospodarki finansowej (art. 9 pkt 3–7 ustawy o finansach publicznych);
– charakter i cel działalności jednostki (art. 9 pkt 8–13, 15 ustawy o finansach publicznych)
– imienne oznaczenie jednostki lub oznaczenie jedynie kategorii jednostki (art. 9 pkt 8, 9, 12, 15 ustawy o finansach publicznych).

Legalna definicja agencji wykonawczej zawarta jest w art. 18 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którą: „agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa". Odnosząc ustawową definicję agencji wykonawczej do wcześniej przywołanych doktrynalnych kryteriów różnicujących jednostki sektora finansów publicznych, wynika, że agencje wykonawcze są jednostkami władzy państwowej, posiadającymi osobowość prawną, powoływanymi w drodze odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa, niebędąc jednak imiennie oznaczonymi w ustawie o finansach publicznych.

W doktrynie (Lipiec-Warzecha, 2011, art. 9) pojawia się również inna kategoryzacja jednostek sektora finansów publicznych, gdzie elementami różnicującymi są:
- status ustrojowy jednostki, tj. czy jest ona elementem systemu organów państwowych lub samorządowych albo jednostek im podporządkowanych;
- forma prawna, tj. czy jednostka jest państwową lub samorządową osobą prawną (jednostkami sektora finansów publicznych nie mogą być osoby fizyczne),
- status prawnofinansowy jednostki;
- charakter działalności danego podmiotu i cel jej prowadzenia;
- imienne oznaczenie podmiotu.

Powyższa lista elementów różnicujących jednostki sektora finansów publicznych jest bardzo zbliżona do listy elementów różnicujących wskazanych wcześniej, choć pomija jednostki nie posiadające osobowości prawnej. Stosując powyższe kryteria należy stwierdzić, iż agencja wykonawcza będzie jednostką stanowiącą element systemu państwowego, państwową osobą prawną, której celem działania jest realizacja zadań państwa, nie będąc jednak imiennie oznaczoną w ustawie.

Bardzo czytelną tabelę prezentującą najistotniejsze cechy różnicujące poszczególne jednostki sektora finansów publicznych prezentuje M. Tyniewicki w komentarzu do ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (2024, art. 9). Przyjął on następujące kategorie różnicujące:
- główne akty stanowiące podstawy działalności,
- status prawny,

- charakter i cel publicznej gospodarki finansowej,
- charakter i treść planu finansowego; powiązanie z budżetem publicznym.

Ze względu na obszerną tabelaryczną formę oceny wszystkich jednostek finansów publicznych według powyższych kryteriów, zawartą w w/w publikacji, niecelowym będzie prezentowanie jej w niniejszej pracy w całości. Należy jednak wskazać, iż w świetle powyższych kryteriów autorzy następująco scharakteryzowali agencje wykonawcze:

1. akt stanowiący - odrębna ustawa tworząca daną agencję oraz statut nadawany najczęściej przez właściwego ministra nadzorującego w drodze rozporządzenia albo zarządzenia stosownie do regulacji ustawowych,
2. status prawny – państwowe osoby prawne tworzone w drodze ustawy,
3. charakter i cel publicznej gospodarki finansowej - gospodarka finansowa *sensu largo*, gospodarka pozabudżetowa (sektorowa): realizacja określonych zadań państwa, co do zasady nie prowadzą działalności gospodarczej.
4. charakter i treść planu finansowego; powiązanie z budżetem publicznym - roczny plan finansowy obejmujący przychody i koszty, powiązanie z budżetem państwa, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa, co do zasady obowiązek przekazywania do budżetu nadwyżki środków finansowych (Tyniewicki, 2024, art. 9).

W Polsce funkcjonuje jednak wiele podmiotów, które nie są agencjami wykonawczymi posiadają jednak w nazwie słowo Agencja. Przykładowo można tutaj wymienić:

- urzędy administracji rządowej realizujące zadania z zakresu bezpieczeństwa: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Swoboda, 2014, s. 303–325), Agencję Wywiadu (Cichowski & Szulc, 2013, s. 128–143),

- spółki prawa handlowego kontrolowane przez Skarb Państwa: Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna, Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna,

- funkcjonujące na szczeblu samorządowym agencje rozwoju regionalnego (przykładowo tylko na terenie województwa Małopolskiego funkcjonuje 6 tego typu podmiotów w formie spółek prawa handlowego: Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Agencja Rozwoju Gospodarczego Kraków-Wschód Sp. z o.o., Agencja Rozwoju Małopolski Zachodniej S.A., Myślenicka Agencja Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o., Sądecka Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Tarnowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.),

- będąca jednostką budżetową nieposiadającą osobowości prawnej Polska Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Ze względu na niejednolite występowanie słowa „agencja” w nazwie wielu podmiotów funkcjonujących w Polsce, mogą pojawić się wątpliwości czy dany podmiot jest agencją wykonawczą. Wątpliwości te może potęgować fakt,

iż funkcjonują obok siebie podmioty, które ustawodawca umieszcza w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (ustawa o systemie instytucji rozwoju, 2019, art. 2 ust. 1 i 2), z których trzy mają w nazwie agencja. Jeden jest agencją wykonawcą – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, a pozostałe dwa spółkami prawa handlowego – Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna i Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Spółka Akcyjna. Dla celów praktycznych można przyjąć następujące kryteria pozwalające na prostą weryfikację czy dany podmiot jest agencją wykonawczą:

1. czy podmiot jest osobą prawną powstałą na podstawie ustawy,
2. czy w ustawie tworzącej dany podmiot wprost wskazano, iż jest on agencją wykonawczą,
3. czy w ustawie budżetowej w części poświęconej planom finansowym agencji wykonawczych wymieniony jest dany podmiot[6].

Odpowiedź negatywna na pierwsze pytanie jednoznacznie wskaże, iż dany podmiot nie jest agencją wykonawczą. Odpowiedź pozytywna na pierwsze pytanie da nam informację, iż dany podmiot może, ale nie musi być agencją wykonawczą i powinniśmy zweryfikować go w oparciu o pytania 2 i 3. Jeżeli odpowiedź na którekolwiek z nich będzie pozytywna oznacza, że dany podmiot jest agencją wykonawczą.

Doktryna wskazuje na wady regulacji zawartej w art. 9 ustawy o finansach publicznych skutkujące używaniem tych samych pojęć w nazwach podmiotów o zróżnicowanym charakterze prawnym (Pest, 2025, II.4).

Na zakończenie omawiania statusu agencji wykonawczych warto wskazać, iż w doktrynie prawa administracyjnego wypracowano pojęcie podmiotów administrujących (Cieśla, 2005, s. 180; Stahl, 2004, s. 209; Jagielski, Wierzbowski & Wiktorowska, 2005, s. 206). Nie ukształtowano jednolitej definicji tych podmiotów jednak to co je wyróżnia to wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym jako główny lub dodatkowy element działalności (Stahl, 2011, s. 32). Z reguły emanacją wykonywania tych zadań jest jakaś forma władztwa administracyjnego.

Agencje wykonawcze zaliczamy do grona podmiotów administrujących. Posiadają one podmiotowość publicznoprawną, zdolność publicznoprawną oraz zdolność administracyjnoprawną. Realizują one zadania publiczne zarówno w formach władczych jak decyzje administracyjne ale także w formach prywatnoprawnych zawierając umowy cywilnoprawne (Bieś-Srokosz, 2015, s. 27). Na tle innych podmiotów administrujących agencje

[6] W ustawie budżetowej na rok 2025 plany finansowe wszystkich agencji wykonawczych zawarte są w załączniku nr 11.

wykonawcze wyróżnia ich hybrydowość polegającą na łączeniu elementów typowo publicznoprawnych z elementami właściwymi sektorowi prywatnemu, jak chociażby zawieranie umów cywilnoprawnych w ramach realizacji zadań czy możliwość prowadzenia działalności gospodarczej (Żywicka & Bieś-Srokosz, 2025, s. 642–644).

1.3 AGENCJE WYKONAWCZE FUNKCJONUJĄCE W POLSCE

Wraz z wprowadzeniem ustawy o finansach publicznych z 2009 r. ustawodawca przewidział w przepisach wprowadzających tą ustawę (przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, 2009, art. 92) przekształcenie z dniem 1 stycznia 2012 r. w agencje wykonawcze 8 następujących podmiotów: Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Agencja Nieruchomości Rolnych była następcą prawnym Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, 2003, art. 18) utworzonej na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Przekształcenie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w Agencję Nieruchomości Rolnych nastąpiło z dniem 16 lipca 2003 r. na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Agencja Nieruchomości Rolnych funkcjonowała do roku 2017, kiedy to na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa oraz przepisów wprowadzających tą ustawę (przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, 2017, art. 46) ogół jej praw i obowiązków został przejęty przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, który jest agencją wykonawczą funkcjonującą do chwili obecnej.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa jest podmiotem, który w roku 2015 uległ połączeniu z Agencją Mienia Wojskowego. Szczegółowa historia powstania i transformacji tych dwóch podmiotów zostanie przedstawiona w dalszej części pracy.

Agencja Rezerw Materiałowych została utworzona na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw i przejeła zadania oraz obowiązki Głównego Zarządu Rezerw Państwowych z siedzibą w Warszawie. Agencja funkcjonowała do roku 2021, kiedy to na podstawie ustawy z dnia z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych została zastąpiona przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, która jest agencją wykonawczą funkcjonującą do chwili obecnej.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości została utworzona na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości na bazie ufundowanej przez Skarb Państwa Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, przejmując jej majątek oraz pracowników. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości działa do chwili obecnej jako agencja wykonawcza.

Agencja Rynku Rolnego została utworzona na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego i została zniesiona z dniem 31 sierpnia 2017 przez ustawę z dnia 10 lutego 2017 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Również na podstawie tej ustawy zadania oraz mienie likwidowanej Agencji Rynku Rolnego zostało podzielone pomiędzy dwie inne agencje wykonawcze tj. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Obie funkcjonują do chwili obecnej.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa powstała na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zastępując Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Agencja z dniem 1 września 2017 r. przejęła część majątku i zadań likwidowanej Agencji Rynku Rolnego. Działa do chwili obecnej jako agencja wykonawcza.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju powstało z dniem 1 lipca 2007 r. na podstawie ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Działa do chwili obecnej jako agencja wykonawcza na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

Z listy agencji zawartej w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. do chwili obecnej w istotnie niezmienionej formie funkcjonuje jedynie Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Pozostałe agencje przeszły istotne zmiany organizacyjne, zmiany nazwy, przejęcia, połączenia oraz likwidacje. Jako podmioty prawne do chwili obecnej, choć czasami pod zmienionymi nazwami i po istotnych zmianach organizacyjnych lub kompetencyjnych, zostało 6 agencji: Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (aktualnie Agencja Mienia Wojskowego), Agencja Nieruchomości Rolnych (aktualnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Aktualnie, funkcjonuje 10 agencji wykonawczych: Polska Agencja Kosmiczna, Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji

Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych.

Warto pokrótce przedstawić genezę powstania i aktualne uwarunkowania funkcjonowania każdej z nich, aby zobrazować różnorodność zadań jakie są realizowane w formule prawnej agencji wykonawczej.

1.3.1. Polska Agencja Kosmiczna

Polska Agencja Kosmiczna[7] została utworzona na mocy ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej i nie miała swojego bezpośredniego prawnego poprzednika. Nie oznacza to jednak, iż wcześniej w Polsce nie funkcjonowały podmioty, które miały w swoim spektrum działania zadania zbliżone do Polskiej Agencji Kosmicznej. Już od czasów starożytnych kosmos jest wykorzystywany przez ludzkość do określania czasu i ustalania lokalizacji. Obecnie kosmos ma kluczowe znaczenie w wojskowości (Durys, 2010, s. 41–52). Przez stulecia prym wiodła astronawigacja, która polega na ustalaniu lokalizacji na ziemi w oparciu o obserwację ciał niebieskich w przestrzeni kosmicznej (Borchardt, 1997, s. 309). Jeszcze przed naszą erą grecki uczony Hipparch z Kikei (ur. ok. 190 p.n.e., zm. 120 p.n.e.) wynalazł służące do astronawigacji astrolabium (Encyklopedia PWN [online]). Wynalazek ten był udoskonalany przez Ptolemeusza Klaudiusa (ur. ok. 100, zm. ok. 168) oraz arabskich konstruktorów z Harranu w Mezopotami. Stworzony przez angielskiego wynalazcę Johna Hadleya (ur. 16 kwietnia 1682, zm. 14 lutego 1744) sekstant wykorzystywał ciała niebieskie do ustalania lokalizacji i był powszechnie stosowany w nawigacji jeszcze w drugiej połowie XX wieku[8]. Sekstant został zastąpiony w powszechnym użyciu przez inną technologię opartą również o zasoby kosmiczne tj. nawigację satelitarną. Pojawienie się nawigacji satelitarnej było możliwe dzięki rozwojowi techniki rakietowej głównie w celach militarnych.

Już w Królestwie Kongresowym wojsko polskie dysponowało oddziałami wyposażonymi w rakiety a Józef Bem sporządził wydany w roku 1820 raport, gdzie opisuje doświadczenia związane z wojskami rakietowymi (Bem, 1820). Druga wojna światowa przyśpieszyła rozwój techniki rakietowej. W okresie powojennym Polska prowadziła własne programy rakietowe. Wspomnieć należy o pracach prowadzonych przez Krakowski Oddział

[7] Używa skrótu POLSA od tłumaczenia nazwy na język angielski Polish Space Agency.
[8] K. O. Borchardt, w wydanej po śmierci autora Kolebce Nawigatorów wspomina próbę wypierania sekstanta i astronawigacji przez technologię nawigacji technicznej za pomocą „odcieni" namiarów radiowych. Z perspektywy XXI wieku wiemy, że przestrzeń kosmiczna dalej służy do nawigacji leczy przy pomocy innych narzędzi niż sekstant.

Polskiego Towarzystwa Astronomicznego i Komórkę Techniki Rakietowej i Fizyki Atmosfery Akademii, których efektem były starty serii rakiet RM, RD, RP i rakiety RASKO 1 w latach 1958 - 1963 a także o wspólnych pracach Państwowego Instytutu Hydrologiczno - Meteorologicznego i Instytutu Lotnictwa, których efektem było opracowanie i start w latach 1962 – 1970 rakiet METEOR-1, METEOR-2, METEOR-3 (Elsztein, 1978, s. 37-50). Polskie niezależne prace nad eksploatacją i eksploracją kosmosu zostały zakończone z uwagi na powołanie w kwietniu 1967 r. w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich programu „Interkosmos" (Komitet Współpracy Akademii Nauk Krajów Socjalistycznych w dziedzinie Badania i Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej „Interkosmos") przez co prace prowadzone przez ten okres w Polsce były w znacznej mierze zależne od programu realizowanego przez ZSRR[9]. W tym czasie w Europie zachodniej na podstawie Konwencji zawartej w Paryżu dnia 30 maja 1975 r. została utworzona Europejska Agencja Kosmiczna (European Space Agency, dalej jako: ESA). Polska będąc częścią układu warszawskiego realnie mogła przystąpić do ESA dopiero po utracie znaczenia a następnie rozwiązaniu tego sojuszu w roku 1991. Pomimo tego, akces do ESA nastąpił dopiero pod koniec roku 2012 choć już wcześniej jako członek Unii Europejskiej, Polska opłacała składkę, w ramach której były realizowane projekty kosmiczne przez firmy z krajów członkowskich ESA. Ponieważ wcześniej nie należeliśmy do ESA uczestnictwo naszych przedsiębiorców w tych projektach było niemożliwe, czyli defacto finansowaliśmy projekty kosmiczne w innych krajach UE. Niejako z konieczności uczestniczenia w alokacji środków z ESA została w Polsce powołana Polska Agencja Kosmiczna, która rozpoczęła działalność w 2015 r. (ustawa o Polskiej Agencji Kosmicznej, 2014). W tym czasie swoje agencje kosmiczne miały już między innymi kraje takie jak Ukraina, Czechy, Węgry, Rumunia, Bangladesz, Egipt czy Nigeria (Sejm RP, 2013, uzasadnienie).

Polska Agencja Kosmiczna działa w oparciu o statut mający rangę rozporządzenia i na podstawie planu pięcioletniego (corocznie aktualizowanego) a także planu rocznego. Organami Agencji są Prezes oraz Rada Agencji. Prezesa powołuje na 5-letnią kadencję minister do spraw gospodarki przy opiniującej roli Rady Agencji, Ministra Obrony Narodowej i ministra ds. szkolnictwa wyższego i nauki. Odwołanie Prezesa może nastąpić jedynie z przyczyn wskazanych wprost w ustawie, co powinno zwiększać niezależność Prezesa w stosunku do władzy wykonawczej i stabilność pełnionej funkcji.

[9] Powyższa konkluzja jest wynikiem analizy faktów przedstawionych w publikacji P. Elsztein, „Polska w Kosmosie", Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 1978. Z uwagi na relacje panujące pomiędzy Polską a ZSRR w okresie wydania książki „*Polska w Kosmosie*" tego typu konkluzja jak powyżej nie mogła się w niej znaleźć.

Agencja realizuje zadania w zakresie wspierania: przemysłu kosmicznego, badań; użytkowania przestrzeni kosmicznej, rozwoju techniki kosmicznej, w tym inżynierii satelitarnej, wykorzystania badań i ich wyników do celów użytkowych, gospodarczych, obronnych, bezpieczeństwa państwa i naukowych (Lewandowski, Dudzik & Ingersleben, 2017, s. 81–85). Siedzibą Agencji jest Gdańsk oraz posiada dwa oddziały terenowe tj. w Warszawie i Rzeszowie (rozporządzenie w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej, 2021).

Plan finansowy Agencji na rok 2025 przewiduje przychody i koszty w wysokości 52 611 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 101 pełnych etatów (ustawa budżetowa na rok 2025, 2025, załącznik nr 11). W roku 2020 plan finansowy tej Agencji przewidywał przychody i koszty na poziomie 16 697 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 67 pełnych etatów. Oznacza to, iż w ciągu pięciu lat nastąpił wzrost przychodów i kosztów o 215 % oraz wzrost etatów o 51%. Wynika z tego, że Polska Agencja Kosmiczna pośród innych agencji wykonawczych przeszła w ciągu ostatnich pięciu lat największy procentowy wzrost przychodów i kosztów oraz etatów. Dalej jednak poziom kosztów i wydatków tej agencji to zaledwie około 20 % tego, jakimi środkami dysponuje np. Narodowy Instytut Wolności – Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego i jedynie 0,05 % budżetu największej na świecie agencji kosmicznej NASA (NASA, 2024), której szacowany budżet na 2024 r. wynosił w przeliczeniu na złotówki 104 941 820 tyś zł[10].

1.3.2. Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej jako Narodowy Instytut lub Instytut), jest najmłodszą agencją wykonawczą został bowiem powołany do życia dopiero w 2017 r. (ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 2017). Został powołany między innymi w celu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu (Karcz-Kaczmarek, 2019) realizując w tym zakresie zadania określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Narodowy Instytut nie miał swojego bezpośredniego poprzednika prawnego natomiast przejął zadania oraz część pracowników Departamentu Ekonomii Społecznej i Pożytku Publicznego ówczesnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (skrót: MRPiPS),

[10] Przy kursie PLN do USD wynoszącym 3,86.

które w czasie tworzenia Narodowego Instytutu było odpowiedzialne za dział administracji rządowej – zabezpieczenie społeczne (ustawa o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 2017, art. 45 ust. 1z). Jak wskazują autorzy projektu ustawy o utworzeniu Instytutu, umiejscowienie zagadnień związanych z pożytkiem publicznym w Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej było dość przypadkowe, gdyż pożytek publiczny to nie tylko zadania związane z polityką społeczną, ale w gruncie rzeczy ze wszystkimi dziedzinami życia publicznego i działami administracji umiejscowionymi w każdym z ministerstw a nie tylko w MRPiPS. Umiejscowienie jednak Departamentu Pożytku Publicznego w ministerstwie odpowiedzialnym za pomoc społeczną spowodowało, iż aż 1/3 środków z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (skrót: FIO) była przeznaczana na działania związane z zabezpieczeniem społecznym co tworzyło nieprawdziwy obraz wśród obywateli, iż organizacje pozarządowe do których były kierowane środki z FIO zajmują się głównie pomocą socjalną (Sejm RP, 2017, uzasadnienie). W dalszej kolejności powodowało to niedofinansowanie NGO z innych sfer działalności pożytku publicznego i nadmierne finansowanie organizacji zajmujących się obszarami, za które odpowiedzialne było Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[11].

Nadzór nad Narodowym Instytutem sprawuje Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, który jest jednocześnie członkiem Rady Ministrów. Organami Instytutu są dyrektor powoływany przez Przewodniczącego w/w Komitetu oraz Rada, której członkowie są powoływani przez Prezydenta (1 os.), Przewodniczącego Komitetu (3 os.), ministra właściwego ds. finansów publicznych (1 os.), organizacje pozarządowe (5 os.), jednostki samorządu terytorialnego (1 os.).

Instytut prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o roczny plan finansowy. W planie finansowym na rok 2025 r. przewidziano przychody na poziomie 259 355 tyś. zł a koszty na poziomie 259 155 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 69 etatów. W roku 2020 plan finansowy tej Agencji przewidywał przychody na poziomie 184 039 tyś. zł a koszty na poziomie 184 279 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 60 pełnych etatów. Jest to wzrost przychodów i kosztów o 40 % oraz wzrost etatów o 15%.

[11] W zakres działalności pożytku publicznego mieści się zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie aż 41 różnych sfer działalności, niemających wiele wspólnego z zakresem działania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jak chociażby: promocja Rzeczypospolitej za granicą, działalności na rzecz integracji europejskiej, upowszechniania i ochrony praw konsumentów, ratownictwa i ochrony ludności, obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, turystyki i krajoznawstwa, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości.

Podobne do Narodowego Instytutu podmioty funkcjonują też w innych państwach Unii Europejskiej. W Niemczech działa Federalna Agencja ds. Edukacji Obywatelskiej (Bundeszentrale für politische Bildung), w Szwecji istnieje Agencja ds. Młodzieży i Społeczeństwa Obywatelskiego (Myndigheten för ungdomsoch civilsamhällesfrågor, MUCF), w Chorwacji funkcjonuje Narodowa Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva), w Szwecji istnieje Agencja ds. Młodzieży i Społeczeństwa Obywatelskiego, w Łotwie istnieje Fundacja Integracji Społecznej (Society Integration Foundation - SIF). Wszystkie te podmioty zajmują się wspieraniem rozwoju trzeciego sektora, choć źródła finansowania są różne (np. Chorwacka Agencja finansuje się z dochodów z państwowej loterii) (Sejm RP, 2017, uzasadnienie).

1.3.3. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

W wyniku przemian gospodarczych zapoczątkowanych przez zmiany ustrojowe w latach 90-tych XX wieku nastąpił dynamiczny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. W roku 2020 sektor MŚP stanowił już ponad połowę polskiej gospodarki zatrudniając ponad 60% ogółu osób pracujących (Sejm RP, 2000, uzasadnienie). Naturalnie spowodowało to powstanie zadań po stronie państwa w tym zakresie, które to zadania nie istniały w poprzednim ustroju gospodarczym, gdzie przeważającą rolę w gospodarce odgrywały przedsiębiorstwa państwowe. Starania się Polski o przystąpienie do Unii Europejskiej i pojawienie się konieczności stworzenia podmiotu, który będzie zarządzał środkami z UE w okresie „przygotowawczym do członkostwa”[12] była dodatkowym impulsem do powołania podmiotu, który zadania z zakresu wspierania MŚP będzie realizował.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (skrót: PARP) powstała 1 stycznia 2001 r. na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Jej poprzednikiem prawnym była powstała w 1995 r. Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, która w okresie swojego istnienia podlegała w zakresie merytorycznym ministrowi ds. gospodarki oraz zajmowała się wspieraniem sektora MŚP i zarządzała środkami z Unii Europejskiej w ramach tego sektora. Z dniem wejścia w życie w/w ustawy Fundacja została zlikwidowana a ogół jej praw i obowiązków oraz pracowników przejęła nowa Agencja(ustawa o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, 2000, art. 17). Likwidacja w/w Fundacji i powołanie w jej

[12] Środki dla MŚP przewidziane były w ramach przedakcesyjnego programu PHARE (ang. Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies);

miejsce PARP w formie państwowej osoby prawnej[13] było spowodowane wprowadzeniem przez Unię Europejską zasad, zgodnie z którymi środkami wspólnotowymi na szczeblu krajowym będzie mogła zarządzać specjalna agencja rządowa lub wyodrębniony departament ministerstwa (Sejm RP, 2000). Ponieważ forma prawna jaką jest fundacja nie mieściła się w tych nowych zasadach, Polski ustawodawca postanowił przekazać te kompetencje Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Kokocińska & Trela, 2005, s. 283–295; Kosiński, 2008, s. 7–49; Sancewicz, 2021, s. 88–99).

W związku z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości została przekształcona w agencję wykonawczą i w tej formie funkcjonuje do chwili obecnej.

Organem Agencji jest Prezes. W chwili powstawania Agencja podlegała nadzorowi ministra ds. gospodarki. W roku 2022 przeszła pod nadzór ministra ds. rozwoju regionalnego. Działa na podstawie ustawy oraz statutu nadawanego przez nadzorującego ministra oraz w ramach rocznego planu finansowego oraz rocznego planu działania.

W planie finansowym na rok 2025 r. przewidziano przychody na poziomie 428 184 tyś. zł a koszty na poziomie 435 574 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 711 etatów. W roku 2020 plan finansowy tej Agencji przewidywał przychody na poziomie 276 077 tyś. zł a koszty na poziomie 276 077 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 600 pełnych etatów. W ciągu 5 lat jest to wzrost przychodów i kosztów o 55 % oraz wzrost etatów o 18,5 %.

1.3.4. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Aktualnie funkcjonujące Narodowe Centrum Badań i Rozwoju zostało powołane jako agencja wykonawcza ustawą z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Jego poprzednikiem prawnym było funkcjonujące w formie państwowej osoby prawnej Narodowe Centrum Badań i Rozwoju powołane na podstawie ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, które nie miało swojego poprzednika ani w sensie prawnym ani organizacyjnym. Zgodnie z art. 41 i 42 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki, nowe Narodowe Centrum przejęło majątek i pracowników wcześniejszego Narodowego Centrum. Głównym powodem powstania pierwszego Narodowego Centrum było organizowanie dużych projektów prac naukowych i rozwojowych o strategicznym znaczeniu dla Polski (Sejm RP,

[13] W chwili wejścia w życie ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w funkcjonowała ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., która nie przewidywała takiej formy prawnej jak agencja wykonawcza.

2007, uzasadnienie). Rola Centrum była znacząca, gdyż rozwój badań naukowych nakierowany na ich komercjalizację jest istotnym czynnikiem w unowocześnianiu gospodarki (Brzyska, 2023, s. 3352–3361). Centrum powołane ustawą z 2010 r. miało już w zamyśle dużo szerszy zakres swojego działania obejmujący między innymi finansowania badań stosowanych oraz prac badawczych i rozwojowych, które będą miały praktyczne zastosowanie (Krupnik, Szczucka & Lisek, 2022, s. 27–37). Zadania Narodowego Centrum poszerzono także o wspieranie rozwoju kadry naukowej, udział w realizacji międzynarodowych programów badań naukowych i prac rozwojowych, upowszechnianie informacji o planowanych i ogłaszanych konkursach oraz popularyzowanie wyników i efektów zrealizowanych zadań (Brzyska, 2023, s. 3352–3361). Narodowe Centrum Badań i Rozwoju jednak, w przeciwieństwie do państwowych instytutów badawczych (Jonek-Kowalska, 2021, s. 2-26), samo nie prowadzi badań.

Narodowe Centrum jest nadzorowane przez ministra ds. nauki i szkolnictwa wyższego i działa na podstawie ustawy i statutu nadawanego przez tegoż ministra. Organami Centrum są Dyrektor, Rada Centrum oraz Komitet Sterujący do spraw badań naukowych i prac rozwojowych w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa. Centrum prowadzi gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego.

W planie finansowym na rok 2025 r. przewidziano przychody i koszty na poziomie 1.470.062 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 450 pełnych etatów. W roku 2020 plan finansowy tej Agencji przewidywał przychody i koszty na poziomie 1.528.987 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 460 pełnych etatów. W ciągu 5 lat jest to spadek przychodów i kosztów o prawie 4 % oraz spadek liczby etatów o 2 %. Z powyższego wynika, że finansowanie badań naukowych za pośrednictwem NCBR realnie w ciągu ostatnich 5 lat zmalało, choć nie jest to spadek znaczący (jednak przy analizie realnego spadku trzeba brać pod uwagę znaczącą inflację jaka miała miejsce w tym okresie, co powoduje, że realny spadek finansowania jest znacznie większy niż wskazane powyżej 4%).

1.3.5. Narodowe Centrum Nauki

Narodowe Centrum Nauki (skrót: NCN) powstało na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki. Nie miało bezpośredniego prawnego poprzednika, przejmowało zadania realizowane do tej pory przez ministra ds. nauki w zakresie realizowania programów grantowych, co było jednocześnie głównym powodem powstania nowej agencji wykonawczej (Marszałek, 2013, s. 175–202). W uzasadnieniu ustawy jej autorzy

starają się wyjaśnić, dlaczego w ramach nadzoru jednego ministra mają funkcjonować dwie agencje wykonawcze zajmujące się między innymi finansowaniem badań naukowych. Wskazują oni, że NCN w przeciwieństwie do NCBR ma zajmować się finansowaniem badań innych niż stosowane i badań podstawowych (np. w dziedzinie nauk humanistycznych) bez nacisku na ich zastosowanie w gospodarce czy strategii Państwa. Z tego powodu Centrum powinno mieć większą niezależność od władzy wykonawczej w decydowaniu o przeznaczaniu środków na dane badania (Sejm RP, 2010, uzasadnienie).

Centrum jest nadzorowane przez ministra ds. nauki i szkolnictwa wyższego i działa na podstawie ustawy oraz statutu nadawanego przez tegoż ministra. Siedzibą jest Kraków. Organami centrum są Dyrektor oraz Rada Centrum. Dyrektor jest wybierany przez Radę i powoływany przez właściwego ministra, co jest wyjątkiem pośród agencji wykonawczych i ma zapewnić naukowy charakter instytucji. Rada ma charakter naukowy, jej członkami mogą być osoby posiadające co najmniej tytuł naukowy doktora, a wymiana połowy składu rady następuje co 2 lata, przy 4 letniej kadencji członka rady.

Centrum działa na podstawie rocznego planu finansowego. W planie finansowym na rok 2025 r. przewidziano przychody na poziomie 1 778 510 tyś. zł a koszty na poziomie 1 778 500 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 185 etatów. W roku 2020 plan finansowy tej Agencji przewidywał przychody na poziomie 1 292 866 tyś. zł a koszty na poziomie 1 292 851 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 165 pełnych etatów. W ciągu 5 lat jest to wzrost przychodów i kosztów o 37 % oraz wzrost etatów o 12 %.

W wielu państwach Unii Europejskiej funkcjonują podobne organizacje, często działające również w formie agencji rządowych. Przykładowo można tutaj wymienić działającą w Rumuni Agencję Wykonawczą ds. Finansowania Szkolnictwa Wyższego, Badań Naukowych, Rozwoju i Innowacji (Unitatea Executivă pentru Finanțarea Învățământului Superior, a Cercetării, Dezvoltării și Inovării), funkcjonującą we Francji Francuską Narodową Agencję Badań (Agence Nationale de la Recherche – ANR), istniejącą w Hiszpanii Państwową Agencję Badań (Agencja Estatal de Investigación – EI), czy Słoweńską Agencję Badań i Rozwoju (Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije – ARIS).

1.3.6. Agencja Mienia Wojskowego

Agencja Mienia Wojskowego powstała na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego w wyniku połączenia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i Agencji Mienia Wojskowego. Jako, że niniejsza praca jest poświęcona w znacznej mierze Agencji Mienia Wojskowego to okoliczności jej powstania i szczegóły funkcjonowania będą szczegółowo omówione w rozdziale 2, 3 i 4.

1.3.7. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa aktualnie działa na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa choć powstała już na podstawie ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z dnia 29 grudnia 1993 r. przejmując majątek Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Głównym celem jej utworzenia było ulepszenie gospodarki rolnej kraju oraz podniesienie standardu życia rolników (Bieś, 2011, s. 234).

W toku przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa została wyznaczona do pełnienia roli agencji płatniczej dla większości instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej oraz instytucji wdrażającej dla programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE (Kołyska, 2007, s. 54). Jednym z głównych zadań Agencji jest aktualnie pełnienie funkcji agencji płatniczej UE realizującej zadania w ramach wspólnej polityki rolnej (Ślusarczyk, 2015, s. 83–102). Agencja ponadto wspiera inwestycje w szeroko rozumiany rynek produkcji i przetwórstwa żywności oraz wspiera wznowienie produkcji rolnej po jej zaprzestaniu z przyczyn losowych takich jak złe warunki atmosferyczne, klęski naturalne, rozwoju rolnictwa ekologicznego (Jaworek, Podsiadło & Wankat, 2013, s. 46–52). Prowadzi także działalność edukacyjną wśród rolników.

Agencja jest nadzorowana przez ministra ds. rozwoju wsi i działa na podstawie ustawy i statutu nadanego przez tegoż ministra. Organem Agencji jest prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra ds. rozwoju wsi. W strukturze Agencji funkcjonuje 16 oddziałów regionalnych, po jednym na każde województwo oraz biura powiatowe działające w powiatach. Prezes, dyrektorzy oddziałów regionalnych oraz dyrektorzy biur powiatowych są uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnych i w tym zakresie stosują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy szczególne (Krzykowski, 2025, s. 315–329). Dyrektor oddziału regionalnego jest organem wyższego

stopnia w stosunku do dyrektora biura powiatowego, a Prezes jest organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektora oddziału regionalnego.

Agencja działa w ramach rocznego planu finansowego. W planie finansowym na rok 2025 r. przewidziano przychody na poziomie 3 401 898 tyś. zł a koszty na poziomie 3 456 227 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 11 329 etatów. W roku 2020 plan finansowy tej Agencji przewidywał przychody na poziomie 2 583 741 tyś. zł a koszty na poziomie 2 609 127 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 11 302 pełnych etatów. W ciągu 5 lat jest to wzrost przychodów i kosztów o 31 %. Wzrost etatów w tym okresie był nieznaczny w skali tej instytucji.

1.3.8. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (skrót: KOWR) został utworzony ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa. Jego poprzednikiem prawnym były w zasadzie dwa podmioty. KOWR przejął cały majątek oraz pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych (skrót: ANR), oraz część majątku i pracowników Agencji Rynku Rolnego (skrót: ARR) (Litwiniuk, 2017, s. 173–190). Pozostałą część majątku i pracowników Agencji Rynku Rolnego przejęła Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. ANR i ARR zostały zniesione wraz z powstaniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Jednym z głównych celów powstania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa było uporządkowanie systemu agencji rolniczych oraz agencji płatniczych UE. Przed powstaniem KOWR funkcjonowały trzy agencje rolnicze: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Rynku Rolnego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych. Aż dwie z nich, tj. ARiMR i ARR pełniły funkcje agencji płatniczych w ramach wspólnej polityki rolnej UE. Reforma przeprowadzona w 2017 r. między innymi poprzez powołanie KOWR miała spowodować uporządkowanie kompetencji pomiędzy tymi podmiotami oraz zmniejszyć ich ilość. W miejsce trzech w/w podmiotów pozostały dwa, z czego ARiMR stał się jedyną agencja płatniczą natomiast KOWR stał się podmiotem właściwym do prowadzenia gospodarki nieruchomościami rolnymi (Sejm RP, 2017). KOWR otrzymał zakres zadań wykraczający ponad to co było wcześniej przedmiotem działalności ANR (Niewiadomski, 2017, s. 284–285).

KOWR jest nadzorowany przez ministra ds. rozwoju wsi i działa na podstawie ustawy i statutu nadawanego przez tegoż ministra. Organem tej agencji jest Dyrektor Generalny. Agencja posiada odziały terenowe w każdym województwie, poza województwem zachodnio pomorskim, gdzie działają dwa oddziały terenowe.

KOWR działa na podstawie rocznego planu finansowego. W planie finansowym na rok 2025 r. przewidziano przychody na poziomie 776 228 tyś. zł a koszty na poziomie 719 152 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 2150 etatów. W roku 2020 plan finansowy tej Agencji przewidywał przychody na poziomie 686 639 tyś. zł a koszty na poziomie 655 105 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 2110 pełnych etatów. W ciągu 6 lat jest to wzrost przychodów i kosztów o 13 %. Wzrost etatów jest nieznaczny w skali tej agencji. Oceniając wzrost przychodów i kosztów należy mieć na względzie, iż skumulowana inflacja za lata 2020 – 2024 wyniosła 37,9 % (Główny Urząd Statystyczny).

1.3.9. Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych

Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych w obecnej formie powstał 1 stycznia 2011 r. na podstawie ustawy z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych. Jego poprzednikiem prawnym był Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych - państwowa jednostka budżetowa, którego majątek i pracowników przejął nowy Centralny Ośrodek (ustawa o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych, 2010, art. 18 i 19). Początki Centralnego Ośrodka sięgają jednak aż do lat 1965, kiedy to uchwałą Rady Ministrów nr 315/65 z dnia 21 grudnia 1965 powołano Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych (Pocztowski, 2019, s. 43). Dbanie o stan nasiennictwa roślin uprawnych ma niezwykle istotne znaczenie dla kraju, gdyż od tego zależy zdolność do efektywnej produkcji żywności. Już w roku 1955 Rada Państwa w formie Dekretu podpisanego przez A. Zawadzkiego wprowadziła pierwszą powojenną regulację dotyczącą ochrony roślin uprawnych, rejestracji odmian roślin, obrotu, ochrony i kwalifikacji materiału siewnego, oraz zbliżone do dzisiejszych regulacji prawa autorskiego prawa autora odmiany rośliny wpisanej do rejestru do corocznej i jednorazowej premii autorskiej, z czego ta druga podlegała dziedziczeniu (dekret o nasiennictwie, 1955).

Aktualnie główne zadania Centralnego Ośrodka to badania i rejestracja odmian roślin, prowadzenie doświadczalnictwa odmianowego oraz ochrona prawna odmian roślin. Omawiana agencja wykonuje w tych zakresach obowiązki wynikające z ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie oraz z ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin.

Centralny Ośrodek jest nadzorowany przez ministra ds. rolnictwa i działa na podstawie ustawy oraz statutu nadawanego przez tegoż ministra. Siedzibą jest miejscowość Słupia Wielka w województwie Wielkopolskim. Organem Centralnego Ośrodka jest jego Dyrektor. Poza siedzibą działa 17 oddziałów terenowych w formie stacji doświadczalnych oceny odmian,

którymi kierują dyrektorzy oddziałów. Ośrodek działa w ramach rocznych planów finansowych. W planie finansowym na rok 2025 r. przewidziano przychody na poziomie 286 265 tyś. zł a koszty na poziomie 286 028 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 640 etatów. W roku 2020 plan finansowy tej Agencji przewidywał przychody na poziomie 115 587 tyś. zł a koszty na poziomie 113 828 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 630 pełnych etatów. W ciągu 6 lat jest to wzrost przychodów i kosztów o 147 %. Spadek etatów jest nieznaczny w skali tej agencji.

1.3.10. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych

Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (skrót: RARS) w formie aktualnie funkcjonującej została utworzona ustawą z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych. Jej bezpośrednim poprzednikiem prawnym była Agencja Rezerw Materiałowych utworzona na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw. Poprzednikiem prawnym Agencji Rezerw Materiałowych był Główny Zarząd Rezerw Państwowych (ustawa o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw, 1996, art. 25) oraz działający przy nim Zarząd Organizacji Dostaw „INTERMAT" (Malinowska-Misiąg & Misiąg, 2006). Agencja Rezerw Materiałowych przejmowała ponadto kompetencje kolejno od: Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych w 2002 r. (ustawa o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, 2002) a następnie w 2004 r. od likwidowanej Agencji Rynku Rolnego (ustawa o organizacji niektórych rynków rolnych, 2004). Pierwszym, odrębnym od rządu podmiotem powołanym do zarządzania i gromadzenia rezerw materiałowych w powojennej Polsce był Urząd Rezerw Państwowych powołany ustawą z dnia 7 marca 1950 r. o Urzędzie Rezerw Państwowych.

Celem powołania RARS jest skuteczne zabezpieczenie Państwa i jego mieszkańców w sytuacji zagrożeń związanych z niedostępnością rozumianych szeroko towarów o znaczeniu strategicznym, których brak mógłby zagrozić bezpieczeństwu Kraju lub obywateli. W warunkach gospodarki rynkowej do sprawnego funkcjonowania procesów gospodarczych nie są wystarczające rezerwy pieniężne, ale niezbędnym jest posiadanie rezerw rzeczowych o odpowiedniej strukturze asortymentowej i poziomie ilościowym (Skowronek, 2024, s. 19). Kluczowy dla funkcjonowania RARS jest Rządowy Program Rezerw Strategicznych który określa asortymenty oraz ilości gromadzonych rezerw strategicznych.

Nadzór nad Rządową Agencją Rezerw Strategicznych sprawuje minister ds. wewnętrznych[14]. Agencja działa na podstawie ustawy oraz statutu nadawanego przez ministra nadzorującego. Organem Agencji jest Prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra ds. wewnętrznych. Agencja prowadzi gospodarkę finansową w oparciu o roczny plan finansowy. W planie finansowym na rok 2025 r. przewidziano przychody na poziomie 2 646 035 tyś. zł a koszty na poziomie 1 972 299 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 715 etatów. W roku 2020 plan finansowy tej Agencji (jeszcze pod wcześniejszą nazwą) przewidywał przychody na poziomie 394 383 tyś. zł a koszty na poziomie 340 447 tyś. zł oraz zatrudnienie na poziomie 710 pełnych etatów. W ciągu 6 lat jest to wzrost przychodów o 570%. Zmiana liczby etatów jest nieznaczna w skali tej agencji.

[14] W chwili wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych nadzór sprawował Prezes Rady Ministrów.

ROZDZIAŁ 2

AGENCJA MIENIA WOJSKOWEGO W UJĘCIU HISTORYCZNYM

Agencja Mienia Wojskowego jest aktualną formą instytucjonalną w jakiej Rzeczpospolita Polska realizuje zadania związane z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych. Trzeba jednak podkreślić, iż formuła cywilnej agencji umiejscowionej pod cywilnym nadzorem Ministra Obrony Narodowej z historycznego puntu widzenia jest rozwiązaniem nowym. Jednym z celów niniejszej pracy jest odpowiedź na pytanie czy zmiana struktur odpowiedzialnych za zakwaterowanie żołnierzy ze struktur wojskowych na cywilne przyniosła zakładane przez autorów tej instytucjonalnej reformy cele. Nie da się tego dokonać bez prześledzenia jak w przeszłości funkcjonowały instytucje realizujące zadania związane z zakwaterowaniem wojska. Z oczywistych przyczyn historyczną analizę ograniczono do okresu począwszy od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r. Sięganie do wcześniejszych dziejów Rzeczpospolitej nie miałoby dzisiaj żadnego praktycznego waloru w kontekście niniejszej pracy, choć mogłoby być interesujące.

Ponadto Agencja Mienia Wojskowego realizuje dzisiaj zadania, które w przeszłości były realizowane przez dwie różne agencje wykonawcze. Dlatego chcąc omówić historię Agencji Mienia Wojskowego trzeba zaznaczyć, iż aktualnie działająca Agencja Mienia Wojskowego nie jest tym samym podmiotem prawnym, którym była Agencja Mienia Wojskowego funkcjonująca od sierpnia 1996 r. do końca września 2015 r. Z dniem 1 października 2015 r. wcześniej funkcjonująca Agencja Mienia Wojskowego została przejęta przez Wojskową Agencję Mieszkaniową a ta zmieniła nazwę na Agencja Mienia Wojskowego. Tym samym dzisiejsza Agencja Mienia Wojskowego to w istocie Wojskowa Agencja Mieszkaniowa powołana w roku 1995, która przejęła Agencję Mienia Wojskowego. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa zajmowała się głównie zakwaterowaniem sił zbrojnych.

Opisanie funkcjonowania każdej z tych agencji osobno a także przedstawienie motywów stojących za ich połączeniem jest sięganiem do historii, ale pozwoli lepiej zrozumieć funkcjonowanie dzisiejszej Agencji Mienia Wojskowego oraz ocenić zasadność połączenia dwóch agencji wykonawczych w jedną.

2.1 INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE ZA ZAKWATEROWANIE ŻOŁNIERZY W OKRESIE II RP ORAZ PRL

Zadania związane z zakwaterowaniem wojska w czasie pokoju jak i wojny są nieodłącznym elementem funkcjonowania sił zbrojnych. Sposób ich realizacji na przestrzeni wieków ulegał istotnym zmianom wynikającym z obowiązującego modelu naboru do służby. Instytucjonalnych odpowiedników dzisiejszej Agencji Mienia Wojskowego należy szukać w międzywojennych instytucjach odpowiedzialnych za zakwaterowanie wojska. W Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. rozpoczęto budowę struktur wojskowych odrodzonego Państwa. Dekretem Rady Regencyjnej z 25.10.1918 r. (Dziennik Praw Królestwa Polskiego, 1918)[15] powołano urząd Szefa Sztabu Wojsk Polskich. Następnie Dekretem Rady Regencyjnej o utworzeniu Ministerstw: Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych Komunikacji i Aprowizacji z 26.10.1918 r. przekształcono Komisję Wojskową w Ministerstwo Spraw Wojskowych. Był to swoisty początek kształtowania się struktur odpowiedzialnych za administrację w siłach zbrojnych w XX wiecznej Polsce. Mocą rozkazu Sztabu Generalnego L.4 z 30 października 1918 r. (Dziennik Rozporządzeń Komisji Wojskowej, 1918, poz. 25) obszar Państwa podzielono na 15 okręgów wojskowych (funkcjonujące też pod nazwą okręgi generalne): Warszawski, Siedlecki, Lubelski, Radomski, Kielecki Piotrkowski, Częstochowski, Łódzki, Kaliski, Łowicki, Włocławski, Ciechanowski, Łomżyński, Suwalszczyzna oraz okręg, którego zakres miał dopiero zostać określony z uwagi na nie w pełni uregulowane granice państwowe. Władzę zwierzchnią nad okręgami sprawowały trzy inspektoraty wojskowe: Warszawski, Kielecki i Lubelski, na czele których stali inspektorzy lokalni. W latach 1919-1921 w ślad za stabilizacją granic kraju, utworzono okręgi we Lwowie, w Poznaniu, na Pomorzu i w Brześciu (Kotowski, 1993, s. 3–6).

W początkowym powojennym okresie formowania struktur wojskowych sprawy związane z zakwaterowaniem wojska zostały rozdzielone między organy budownictwa oraz intendentury. Budownictwo odpowiadało za sprawy związane z budową i remontami obiektów i zarządzanie nieruchomościami. Intendentura odpowiadała za gospodarkę wewnątrz koszar. Intendentura była ulokowana w strukturach Ministerstwa Spraw Wojskowych (funkcjonującego do 26.10.2018 r. w postaci Komisji Wojskowej) jako Sekcja Gospodarcza a od 17.11.1918 r. jako Departament Gospodarczy (dalej: DG). W marcu 1919 r. DG liczył 380

[15] W Dzienniku praw Królestwa Polskiego jest błędnie podana data dekretu jako 19 września 1918 r. Prawidłowa data podana jest w bibliografii w ślad za Dziennikiem Rozporządzeń Komisji Wojskowej nr 1 z 28 października 1918.

osób w tym 74 stanowiska oficerskie. DG podlegały zarządy kwaterunkowe usytuowane w okręgach wojskowych i większych garnizonach oraz komisje kwaterunkowe w mniejszych garnizonach (Kotowski, 1993, s. 4).

Budownictwo zostało umiejscowione natomiast w strukturze wojskowej, na szczeblu okręgów generalnych w formie zarządów budowlanych. Naczelnik zarządu pod względem służbowym podlegał dowódcy okręgów zaś pod względem technicznym Departamentowi Inżynieryjno-Technicznemu Ministerstwa Spraw Wojskowych. W strukturze organizacyjnej zarządom budowlanym podlegały rejonowe kierownictwa wojskowych robót budowlanych, a szczebel niżej zarządy zaopatrzenia koszar (Kotowski, 1993, s. 4-5).

Z uwagi na pojawiające się problemy z rozgraniczeniem zakresów odpowiedzialności i zadań pomiędzy Departamentem Gospodarczym a zarządami budowlanymi, Ministerstwo Spraw Wojskowych wydało dnia 15.02.1919 r. rozkaz regulujący wzajemne stosunki i rozgraniczający działalność tych pionów organizacyjnych (Rozkaz D.Tech 950, 1919). Zgodnie z tym rozkazem rozporządzanie budynkami i gruntami wojskowymi było w gestii Departamentu Technicznego a do zarządów kwaterunkowych należała gospodarka wewnętrzna w budynkach wojskowych. Współpraca obu pionów na granicy swoich zadań była jednak nieunikniona co skutkowało opracowaniem w 1919 r. projektu połączenia sekcji kwaterunkowej Departamentu Gospodarczego z sekcją budowlaną Departamentu Inżynieryjno Technicznego. Sekcje zostały połączone w 1920 r. tworząc Departament Budowlano Kwaterunkowy, w którego zakres wchodziła budowa nowych budynków wojskowych i ich administracja, sprawy związane z zakwaterowaniem oddziałów i urzędów wojskowych, zakwaterowanie kadry zawodowej, oraz inne zadania dawnej sekcji kwaterunkowej. Nowy Departament swoje zadania wykonywał przy pomocy działów budowlano-kwaterunkowych na poziomie okręgów generalnych, oraz zarządów budowlano-kwaterunkowych, których ilość odpowiadała ilości dywizji piechoty. Funkcjonowały ponadto dozory koszar, podległe zarządom rejonowym. Te dwa piony połączone w ramach jednego departamentu funkcjonowały do września 1921 r. (Kotowski, 1993, s. 6).

Po zakończeniu wojny polsko rosyjskiej traktatem pokojowym zawartym w Rydze dnia 18 marca 1921 r. władze Polski bogatsze o doświadczenia, funkcjonowania dotychczasowej administracji wojskowej w warunkach wojennych postanowiły zreformować administrację wojskową. W tym celu w dniu 20 marca 1921 r. Naczelny Wódz wydał dekret o administracji Siły Zbrojnej. Na jego podstawie ustanowiono następujące służby administracyjne: służba uzbrojenia, służba intendentury (której zadaniami było zaopatrywanie wojska w artykuły żywnościowe, umundurowanie, wyekwipowanie mundurowe, sprzęt gospodarczy, sprzęt

koszarowy, światło, opał), służba zdrowia, służba inżynieryjno-saperska (której zadaniami było fortyfikowanie i umocnienia, budowane dróg wodnych, lądowych, mostów, zapewnianie wojsku budowli, terenów i instalacji, oraz zaopatrywanie w sprzęt inżynieryjny i saperski). Uwagę czytelnika powinien zwrócić fakt, iż do żadnej ze służb nie przypisano zadań z zakresu kwaterunku. W konsekwencji wydania w/w dekretu zlikwidowano Departament Budowlano-Kwaterunkowy a w jego miejsce powołano Departament Inżynierii i Saperów. Służba intendentury realizowała swoje zadania poprzez Departament Intendentury posiadający cztery stałe wydziały: ogólno-organizacyjny, żywnościowy, mundurowy i uposażenia. Na okres przejściowy przewidziano wydziału kwaterunkowy, wojenno-likwidacyjny i referat zasiłków rodzinnych (Kotowski, 1993, s. 7–9). Dowództwa okręgów generalnych przekształcono w dowództwa okręgów korpusów, które były jednostką administracyjną dla wszystkich jednostek z terenu właściwości. Miało to na celu decentralizację administracji wojskowej, gdyż, ministerstwo Spraw Wojskowych przekazało dowódcom okręgów korpusu część swoich uprawnień (Kotowski, 1993, s. 7–9).

Przejściowo funkcjonujący wydział kwaterunkowy w strukturze Departamentu Intendentury został zlikwidowany 1 maja 1922 r. a ich czynności przejął wydział mundurowy w tym samym departamencie. Konsekwencją likwidacji tego wydziału był chaos, gdyż wydział mundurowy, który do tej pory odpowiadał między innymi za zaopatrywanie w żywność i umundurowanie nie miał doświadczenia w zajmowaniu się sprawami związanymi m.in. z administrowaniem budynkami. Nowy model nie sprawdził się w praktyce i w marcu 1924 r. ponownie utworzono wydział kwaterunkowy w Departamencie Intendentury a w szefostwach intendentury okręgów korpusów powstały referaty kwaterunkowe. Czasowa likwidacja struktur odpowiedzialnych za kwaterunek jest oceniana jako błędna (Kotowski, 1993, s. 7–9).

Również utworzenie Departamentu Inżynierii i Saperów, dokonane w ramach powojennej reformy dekretem o administracji Siły Zbrojnej, okazało się nietrwałym rozwiązaniem, bowiem z początkiem 1925 r. został on zlikwidowany a w jego miejsce powołano Departament Budownictwa (dalej: DB) oraz Departament Techniczny. DB odpowiadał za budowę, remonty budynków (konserwacyjne i kapitalne) oraz administrację zakwaterowaniem wojska. Tym samym to w ramach DB tak naprawdę znajdowało się zarządzanie kwaterami, a nie w strukturach zakwaterowania Departamentu Intendentury. W ślad za zmianami w strukturze Ministerstwa Spraw Wojskowych dokonały się zmiany w okręgach korpusów, gdzie zamiast szefostw inżynierii i saperów pojawiły się szefostwa budownictwa (Kotowski, 1993, s. 10–11).

W powyższej strukturze zadania związane z szeroko rozumianym zakwaterowaniem funkcjonowały do roku 1931, kiedy to Departament Intendentury oraz w ślad za nimi szefostwa intendentury w okręgach korpusów przejęły z pionu Departamentu Budownictwa remonty konserwacyjne obiektów (Kotowski, 1993, s. 10–11).

W okresie II wojny światowej po opanowaniu terenu całego państwa przez Niemcy i Rosję przedwojenna administracja wojskowa przestała funkcjonować. W okresie po II wojnie światowej polskie siły zbrojne na terenie kraju (w nowych jego granicach) funkcjonowały pod nazwą Wojsko Polskie, które powstało na bazie Polskich Sił Zbrojnych w ZSRR pod dowództwem Zygmunta Berlinga. Służby zakwaterowania Wojska Polskiego funkcjonującego w okresie PRL mają swój zalążek w Wydziale Kwaterunkowo-Eksploatacyjnym działającym przy Szefostwie Zaopatrzenia Głównego Sztabu Ośrodka Formowania i Uzupełnień Armii Polskiej w ZSRR. Po dotarciu do kraju 1 Armii Wojska Polskiego w drugiej połowie 1944 r. powyższy wydział został przekształcony w Oddział Budownictwa, Remontów i Zakwaterowania a przy dowództwie 1 Armii powstał Wydział Służby Kwaterunkowej (Kotowski, 1994, s. 3–4). W tym czasie, podobnie jak w roku 1918 r. służba kwaterunkowa opierała się na improwizacji. Do celów zakwaterowania wykorzystywano dostępną infrastrukturę w tym tereny poniemieckich obozów (Majdanek), czy koszar zajmowanych przez wycofujący się Wermacht (Kotowski, 1994, s. 3–4).

Po zakończeniu II wojny światowej w Ministerstwie Obrony Narodowej powstał Departament Kwaterunkowo-Eksploatacyjny (w miejsce Oddziału Budownictwa, Remontów i Zakwaterowania) do którego zadań należała administracja, remonty i eksploatacja nieruchomości oraz zapewnienie zakwaterowania oraz Departament Budownictwa Wojskowego (w miejsce Zarządu Drogowego 1 Armii Wojska Polskiego) odpowiedzialny za odbudowę zniszczonych budynków oraz budowę nowych. W niższych szczeblach administracji wojskowej utworzono w okręgach wydziały kwaterunkowo-eksploatacyjne a w rejonach zarządy kwaterunkowo-eksploatacyjne. W roku 1946 scalono w/w departamenty tworząc jeden Departament Kwaterunkowo-Budowlany a na niższych szczeblach odpowiednio okręgowe wydziały kwaterunkowo budowlane i wojskowe rejonowe zarządy kwaterunkowo-budowlane (skrót: WRZKB). Ponadto utworzono Wojskowe Przedsiębiorstwo Budowlane, które przejęło tartak we Włocławku i Wojskową Fabrykę Mebli w Łodzi. Ze względu na niewystarczające w tamtym czasie zdolności budowlane w 1946 r. utworzono w MON Wydział Przedsiębiorstw Budowlanych, który miał opracować koncepcje wykonawstwa własnego dla potrzeb wojska. Przyczyną poszukiwania koncepcji budownictwa wewnętrznego było niewystarczające wykonawstwo ze strony firm prywatnych, które w roku 1947 uległo załamaniu. Części

kierownictwa pionu kwaterunkowo-budowlanego na szczeblu centralnym oraz w okręgach postawiono zarzuty korupcyjne. Byli oni sądzeni w ramach tak zwanej sprawy kwatermistrzowskiej przed Naczelnym Sadem Wojskowym. Wiele z tych osób zostało skazanych niesłusznie przez Naczelny Sad Wojskowy na karę śmierci, która została wykonana. Po latach zostali uniewinnieni (Kotowski, 1994, s. 3–4). Taki los spotkał między innymi Jerzego Brońskiego szefa Departamentu Kwaterunkowo-Budowlanego MON (żołnierza Armii Krajowej w czasie okupacji), Jana Czeredysa - szefa sekcji eksploatacyjnej w Departamencie Kwaterunkowo-Budowalnym MON (również członek Armii Krajowej), Stefana Długołęckiego – szefa II Wydziału Budowlanego, Feliksa Stroińskiego – pracownika Departamentu Kwaterunkowo[16].

We wrześniu 1948 r. ponownie utworzono odrębnie służbę kwaterunkową w ramach Departamentu Służby Kwaterunkowej MON oraz służbę budowlaną w ramach Departamentu Budownictwa MON. Na szczeblach okręgów powstały odpowiednio wydziały kwaterunkowe oraz wydziały budownictwa. W latach 1948-1957 głównym wykonawcą prac budowlanych dla wojska były wojskowe przedsiębiorstwa budowlane. W roku 1950 r. dla koordynacji pionu kwaterunkowego i budowlanego utworzono etat Zastępcy Głównego Kwatermistrza Wojska Polskiego ds. kwaterunkowo-budowlanych. Ponadto rozpoczęto odtwarzanie WRZKB a w jednostkach pułkowych funkcjonowali oficerowie kwaterunkowo-budowlani.

W roku 1957 ponownie połączono pion kwaterunkowy z budowlanym tworząc Departament Służby Kwaterunkowo-Budowlanej Wojska Polskiego. W strukturze na niższych szczeblach powołano zarządy kwaterunkowo budowlane okręgów wojskowych, wojskowe rejonowe zarządy kwaterunkowo budowlane oraz wojskowe administracje koszar (skrót: WAK) i garnizonowe administracje mieszkań (skrót: GAM). Wojskowe Przedsiębiorstwa Budowlane przekazano do ministerstwa odpowiedzialnego za budownictwo co spowodowało powstanie problemów z realizowaniem inwestycji wojskowych. Konsekwencją tego było tworzenie w pionie wojskowym przy WRZKB grup wykonawstwa własnego (skrót: GWW), których celem była realizacja robót budowlanych dla wojska. Z uwagi na fakt, iż już od roku 1963 r. działały trzy odrębne piony odpowiedzialne za szeroko rozumiane budownictwo i zakwaterowanie wojska a mianowicie Departament Służby Kwaterunkowo Budowlanej, Szefostwo Służby Inżynieryjno-Budowalnej oraz Wojskowa Inspekcja Architektoniczna w

[16] Zostali oni skazani w 1948 r. i w tym samym roku straceni w więzieniu mokotowskim. W 1996 r. Sąd Najwyższy uchylił wyrok skazujący ich na karę śmierci. Tak zwana sprawa „kwatermistrzowska" jest dzisiaj oceniana jako element zbrodniczych represji władz komunistycznych. Przynależność Brońskiego i Czeredysa do AK wpisuje się w przykre powojenne losy żołnierzy tej formacji. Więcej na temat skazanych w sprawie kwatermistrzowskiej: K. Szwagrzyk: *Zbrodnie w majestacie prawa 1944-1955*, Warszawa, 2000.

roku 1967 powstał Inspektorat Budownictwa i Kwaterunku Wojskowego, który miał koordynować działania służby kwaterunkowo budowlanej, inżynieryjno budowlanej oraz architektoniczno budowlanej.

Pomimo tego, jednoczesne funkcjonowanie trzech w/w pionów dalej powodowało problemy takie jak: konflikty na linii biuro projektowe – inwestor – wykonawca, nadmierną formalizację niektórych procesów ze szkodą dla efektu końcowego, biurokratyzację. W tej sytuacji w 1972 r. doszło do ponownego scalenia pionów kwaterunkowego, budowlanego i architektonicznego w ramach nowo sformowanego w MON Szefostwa Służby Zakwaterowania i Budownictwa (od 1974 r. pod nazwą Szefostwo Służby Zakwaterowania i Budownictwa Głównego Kwatermistrzostwa WP). W Szefostwie Służby Zakwaterowania i Budownictwa Głównego Kwatermistrzostwa WP funkcjonowały cztery piony: organizacyjny, zakwaterowania, inwestycyjny oraz wykonawstwa. Na czele każdego z pionów stał zastępca Szefa Służby Zakwaterowania i Budownictwa Głównego Kwatermistrza. Na poziomie okręgów wojskowych powołano szefostwa służby zakwaterowania i budownictwa okręgów wojskowych oraz tożsame szefostwo w garnizonie stołecznym. Szczeblowi okręgowemu podlegały Wojskowe Rejonowe Zarządy Kwaterunkowo-Budowlane oraz powstałe na bazie pułków budowlanych Wojskowe Zakłady Remontowo Budowlane (skrót: WZRB). Wojskowe Administracje Koszar podlegały służbowo dowódcom okręgów zaś merytorycznie szefom WRZKB. Garnizonowe Administracje Mieszkań podlegały zaś dowódcom garnizonów pod względem służbowym a merytorycznie również WRZKB. Wojsko w tamtym czasie posiadało również znaczny potencjał wykonawczy w zakresie robót budowlanych w postaci pułków inżynieryjno-budowlanych, które następnie przekształcono w pułki budowlane. Pułki budowlane były dostarczycielem siły roboczej na potrzeby WZRB (pełniącego rolę inwestora) oraz do Wojskowych Administracji Koszar i Garnizonowych Administracji Mieszkań (Kotowski, 1994, s. 7-8).

W roku 1987 zmieniono układ organizacyjny Służby Zakwaterowania i Budownictwa Głównego Kwatermistrza Wojska Polskiego wprowadzając zamiast czterech pionów, trzy piony: szkoleniowo produkcyjny, zakwaterowania i technicznego utrzymania nieruchomości, budownictwa i remontów kapitalnych (Kotowski, 1994, s. 9-10). W batalionach remontowo budowlanych począwszy od 1986 zaczęto zastępować żołnierzy zawodowych junakami[17].

[17] Junacy to młodzież przynależna do oddziałów obrony cywilnej Ochotniczych Hufców Pracy w okresie PRL. Kategoria ta pojawia się w rozporządzeniu rady ministrów z dnia 5 stycznia 1987 r. w sprawie Ochotniczych Hufców Pracy. Junacy mogli odbywać w ramach OHP zasadnicza służbę wojskową między innymi poprzez prace w batalionach remontowo budowlanych. Junacy zostali zlikwidowani po roku 1989. W aktualnej ustawie z dnia

Bataliony remontowo budowlane zaczęto likwidować od 1988 r. przenosząc potencjał siły roboczej do oddziałów obrony cywilnej przy WRZKB. Pułki inżynieryjno budowlane zastąpiono wojskowymi zakładami budowlanymi (skrót: WZB) gdzie również powołano oddziały obrony cywilnej. W 1990 r. rozpoczęto likwidację WZB[18] wraz z oddziałami obrony cywilnej, rezygnując z zatrudniania ponad 19 tyś junaków. W ich miejsce w Wojskowych Zakładach Remontowo Budowlanych zatrudniano pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Zatrudniające junaków oddziały obrony cywilnej zlikwidowano w 1991 r. także przy Wojskowych Administracjach Koszar oraz Garnizonowych Administracjach Mieszkań. Jednak dla zapewnienia wystarczającej siły roboczej utworzono bataliony remontowo budowlane w Nowym Dworze Mazowieckim, w Grupie i w Krotoszynie.

2.2. Powołanie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

Przez cały wcześniej omówiony okres II RP oraz lat PRL zakwaterowanie sił zbrojnych było umiejscowione w strukturach wojska i pod kierownictwem wojskowym. Na początku lat 90tych rozpoczęto w Ministerstwie Obrony Narodowej prace nad usytuowaniem pionu kwaterunkowo budowlanego w strukturach cywilno-wojskowych (Kotowski, 2025, s. 130). Dla opracowania koncepcji przyszłej reformy utworzono w 1993 r. Grupę Organizacyjną Infrastruktury Wojskowej oraz dodatkowo Grupę Organizacyjno – Przygotowawczą Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Efektem prac pierwszej z tych grup było opracowanie dwóch wariantów instytucjonalnych reformy (Libront, 1994, s. 15-16). Wariant pierwszy zakładał pozostawienie pionu infrastruktury wojskowej w strukturach cywilno-wojskowych MONw trzystopniowej strukturze organizacyjnej: Departament Infrastruktury MON – Rejonowe Zarządy Infrastruktury Wojskowej – Garnizonowe Administracje Struktury Wojskowej. Drugi wariant zakładał umieszczenie analogicznej struktury jednak podległej bezpośrednio Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, gdzie w miejsce Departamentu byłby Zarząd Infrastruktury Wojskowej.

Drugi zespół pracował nad koncepcją utworzenia agencji państwowej umiejscowionej poza strukturami wojska, która miała przejąć zadania z zakresu zakwaterowania sił zbrojnych. Efektem prac prowadzonych w MON był projekt ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych

20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, regulującej funkcjonowanie OHP, junacy już nie występują.

[18] Likwidacja WZB była rozciągnięta w czasie. Przykładowo likwidację 31 WZB w Pile zakończył w roku 1998 ostatni dyrektor tego zakładu Z. Niemiec – więcej na temat historii 31 WZB w Pile w M. Fijałkowski „Zarys Dziejów Piły", Piła 2013.

Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ten zakładał wyprowadzenie kwestii zakwaterowania żołnierzy w tym budownictwa mieszkaniowego, remontów i utrzymania nieruchomości przeznaczonych na zakwaterowanie sił zbrojnych poza struktury wojskowe. W uzasadnieniu do tego projektu wskazano, iż dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie zakwaterowania sił zbrojnych nie odpowiadają obecnemu systemowi społeczno-gospodarczemu i potrzebom obronności państwa (Sejm RP, 1994). W tym celu ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 1995 r. powołano Wojskową Agencję Mieszkaniową (dalej jako WAM) jako państwową osobę prawną. Nowa agencja rozpoczęła działalność z dniem 1 stycznia 1996 r. Podlegała bezpośrednio ministrowi obrony narodowej, który powoływał jej prezesa. W chwili powstawania miała 3 stopniową strukturę (nie licząc MON jako stopnia w strukturze): Biuro Prezesa, Oddziały Regionalne, Oddziały Terenowe. Na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, zlikwidowano oddziały terenowe Agencji, tworząc strukturę dwustopniową. Część kompetencji oddziałów terenowych przejęła utworzona przez Agencję spółka Wojskowe Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Kwatera" sp. z o.o., której Agencja zleca część zadań z zakresu zarządzania i administrowania nieruchomościami (Kotowski, 2025, s. 132).

WAM został utworzony na strukturach Wojskowych Rejonowych Zarządów Kwaterunkowo-Budowlanych (WRZKB) oraz terenowych Garnizonowych Administracji Mieszkań i Wojskowych Administracji Koszar. Pierwszym Prezesem WAM był generał brygady Antoni Goliszewski. W pierwszym roku swojej działalności Agencja przejęła łącznie 2,6 tyś ha gruntów oraz 8522 budynki, w których znajdowało się około 171 tyś mieszkań. Do przejętego zasobu wchodziły ponadto 198 budynków internatowo hotelowych oraz około 2 tyś obiektów i budowli infrastruktury technicznej i społecznej. Przejęty zasób w znacznej części obejmował budynki jeszcze przedwojenne (ok. 29%) i wybudowane przed rokiem 1970 (ok. 32 %) (Kościelicki, 2019, s. 75). Po roku 1990 zasób przejęty przez Agencję był remontowany tylko w niewielkim stopniu i w 1996 r. zaległości w zakresie remontów kapitalnych i bieżących wyceniono na ponad 300 mln zł (Strategia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na lata 2013–2018, s. 8).

Agencja zaczęła tworzyć strukturę, w której część działalności była prowadzona przez spółki w których jedynym wspólnikiem była WAM. W roku 2011 Agencja powołała spółkę Domy Wczasowe WAM sp. z o.o. (aktualnie AMW Rewita sp. z o.o.), która przejęła prowadzenie działalności hotelarskiej razem z obiektami hotelowymi. W tym samym roku na bazie Wojskowych Zakładów Remontowo Budowlanych Agencja utworzyła spółkę Zakłady

Remontowo Budowlane WAM sp. z o.o. (aktualnie AMW Sinevia sp. z o.o.), która przejęła część potencjału po Wojskowych Zakładach Remontowo Budowlanych (Kościelicki, 2019, s. 77). Do dnia dzisiejszego oddziały AMW Sinevia funkcjonują w miejscowościach, gdzie wcześniej funkcjonowały bataliony remontowo-budowlane: Nowy Dwór Mazowiecki, Krotoszyn, Gniezno. Zarządzanie nieruchomościami, w tym internatami, zostało przekazane do wcześniej wspomnianej AMW TBS Kwatera sp. z o.o. (Kotowski, 2025, s. 132).

Od 2004 r. organami Agencji był Prezes oraz Dyrektorzy Oddziałów Regionalnych (zniesiono oddziały terenowe) (ustawa o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, 2004). Do roku 2012 funkcjonowało 11 oddziałów regionalnych (skrót: OR): OR w Gdyni, OR w Bydgoszczy, OR w Krakowie, OR w Lublinie, OR „Mazowsze", OR w Olsztynie, OR w Poznaniu, OR w Szczecinie, OR w Warszawie, OR we Wrocławiu, OR w Zielonej Górze. Zmianą Statutu Agencji z 21 czerwca 2012 r. zmniejszono liczbę oddziałów do 10 znosząc OR Mazowsze, którego teren działania został podzielony pomiędzy OR w Olsztynie, OR w Warszawie, OR w Bydgoszczy, OR w Lublinie (rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 2012).

Agencją kierował Prezes, jednak oddziały Regionalne miały pewną niezależność w stosunku do Biura Prezesa. Przykładowo w statucie Agencji z 1995 r. (rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 1995, § 16 ust. 1) dyrektorzy oddziałów regionalnych wykonywali wobec pracowników oddziału czynności z zakresu prawa pracy (Kotowski, 2025, s. 134). Z dniem 1 stycznia 2012 r. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa została przekształcona w agencję wykonawczą (przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, 2009, art. 92 ust. 1 pkt 1 lit. b).

2.3 Powołanie Agencji Mienia Wojskowego

Podczas 43 posiedzenia sejmu RP drugiej kadencji w dniu 16 lutego 1995 r. Sejm podjął uchwałę w sprawie podstawowych problemów obronności państwa wzywając Rząd RP do przygotowania rozwiązań legislacyjnych mających na celu między innymi odciążenie sił zbrojnych od balastu zbędnej infrastruktury, tak aby budżet resortu obrony narodowej był wykorzystywany na najważniejsze problemy obronności państwa (uchwała Sejmu RP w sprawie podstawowych problemów obronności państwa, 1995). Uchwała ta była wynikiem pracy sejmowej komisji obrony narodowej, która zdiagnozowała, iż siły zbrojne RP dysponują znacznym majątkiem, który nie jest i nie będzie wykorzystywany dla potrzeb obronności,

równocześnie generując koszty utrzymania. Rząd zobowiązał się do instytucjonalnego rozwiązania tego problemu poprzez powołanie Agencji Mienia Wojskowego. Dnia 16 października 1995 r. Prezes Rady Ministrów Józef Oleksy przedłożył Sejmowi projekt ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Sejm RP, 1995). W uzasadnieniu ustawy wskazano, iż Siły Zbrojne RP od wielu lat odczuwają dramatyczny brak środków finansowych przy jednoczesnym posiadaniu znacznego zbędnego majątku generującego jedynie koszty utrzymania. Szacowano, iż około 20 % nieruchomości będących we władaniu wojska jest zbędna dla potrzeb obronności a przekazywanie tego zasobu strukturom cywilnym w aktualnym stanie prawnym nie jest efektywne, gdyż rejonowe organy administracji nie są przygotowane do zagospodarowywania tego zasobu. Podkreślić trzeba, iż w zbędnym zasobie wojskowym znajdowały się nieruchomości nietypowe takie jak: lotniska, poligony, bunkry, obiekty specjalnego przeznaczenia. Powyższe uzasadniało powołanie wyspecjalizowanego podmiotu do gospodarowania tak wyjątkowym majątkiem. Ponadto Wojsko Polskie posiadało coraz więcej zbędnego wyposażenia wojskowego, dla którego również szukano formy instytucjonalnego zagospodarowania. Składało się na to zarówno mienie koncesjonowane (np. broń, pojazdy pancerne, czołgi, okręty wojskowe), oraz niekoncesjonowane (np. umundurowanie, narzędzia pracy, osprzęt wojskowy, samochody terenowe). Polska od rozwiązania Układu Warszawskiego w 1991 r. przygotowała się do wejścia do NATO a od 1994 r. była już w utworzonym przez NATO programie Partnerstwo dla Pokoju. Wiązało się to z modernizacją sił zbrojnych, która często polegała na zastąpieniu starszego sprzętu nowszym sprzętem i generowała problem zagospodarowania tego pierwszego. Agencja miała zajmować się zagospodarowaniem zbędnego sprzętu wojskowego w szczególności poprzez jego zbywanie. Specyfika majątku jaki był przedmiotem obrotu uzasadniała utworzenie wyspecjalizowanego podmiotu do realizacji tego zadania (Kotowski, 2025, s. 132–133).

Podsumowując celowość powołania Agencji z szerszej perspektywy należy wskazać, iż wynikała ona z niezwykle głębokich zmian strukturalnych jakie przechodziło wojsko po upadku PRL i Układu Warszawskiego na drodze transformacji gospodarczej i do nowego sojuszu militarnego – NATO[19].

[19] Chcąc zasygnalizować jak głęboką transformację musiały przejść te struktury w związku ze zmianą ustroju jaka dokonała się w Polsce na przełomie lat 80/90 XX wieku, należy wskazać, iż wobec niewydajnego systemu zaopatrywania społeczeństwa w żywność (system kartkowy), wojsko posiadało np. własne hodowle świń – chlewnie wojskowe. Tego typu nieruchomości o charakterze typowo rolniczym również stały się zbędne dla celów obronności na początku III RP.

Według stanu na dzień 30.06.1994 r. Siły Zbrojne RP posiadały obiekty o kubaturze 138,1 mln m^3 oraz grunty o powierzchni 321,3 tyś. ha. Agencja Mienia Wojskowego miała przejąć z tego w latach 1996-1999 obiekty o kubaturze 11,5 mln m^3 i o powierzchni użytkowej 2,3 mln m2 oraz grunty o powierzchni 21,3 tyś. ha (Sejm RP, 1995, uzasadnienie). W pierwszym roku działalności Agencja miała utrzymywać się z dotacji budżetowej MON. Docelowo jednak Agencja miała prowadzić samodzielną gospodarkę finansową i utrzymywać się ze środków uzyskiwanych ze sprzedaży mienia. Nadwyżki finansowe miały być przekazywane do resortu obrony narodowej. Tym samym Agencja miała zdjąć z MON koszty związane z utrzymaniem zbędnego majątku a z zagospodarowania tego majątku (najem, dzierżawa, sprzedaż) miała generować dochód, który nie tylko pozwoli na utrzymanie się Agencji, ale także zasili budżet obrony narodowej (Kotowski, 2025, s. 134). Autorzy projektu dostrzegli ponadto, iż w nowotworzonym podmiocie może znaleźć zatrudnienie część pracowników wojska, którzy byli zwalniani w związku z modernizacją Sił Zbrojnych (Sejm RP, 1995, uzasadnienie).

Agencja Mienia Wojskowego została utworzona ustawą z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, która weszła w życie z dniem 26 sierpnia 1996 r. Agencja była powołana jako państwowa osoba prawna nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej. Z mocy ustawy wykonywała ona prawo własności w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa będącym w zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez MON, nie wykorzystywanym przez te jednostki do realizacji ich zadań, oraz mienia pozostałego po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był MON. Co warte podkreślenia Agencja nie stawała się właścicielem mienia Skarbu Państwa, o którym mowa powyżej, a jedynie w imieniu SP wykonywała prawo własności. Organami Agencji był Prezes oraz Rada Nadzorcza. Struktura Agencji była dwustopniowa: tj. centrala – Biuro Agencji obsługujące Prezesa oraz oddziały terenowe. Odziały były tworzone przez Prezesa i kierowali nimi dyrektorzy (Kotowski, 2025, s. 133).

Na początku istnienia Agencja zajmowała się gospodarowaniem jedynie majątkiem MON oraz przekazywała środki w wysokości ustalonej w planie finansowym na inwestycje Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, 1996, art. 29 ust. 3). Następnie ustawą z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej utworzono program przebudowy i modernizacji

technicznej Sił Zbrojnych w latach 2001-2006 mający na celu uzyskanie przez Siły Zbrojne pełnej interoperacyjności w ramach NATO oraz standardów pozostałych państw członków tej organizacji w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań wojskowych. Agencja miała za zadanie przejmowanie od wojska zbędnego uzbrojenia i wyposażenia, jego zbywanie oraz przekazywanie dochodu uzyskanego z tych działań ma finansowanie w/w programu (Kotowski, 2025, s. 134). Ustalono, iż Agencja Mienia Wojskowego w latach 2002-2006 przekazuje 93 % dochodu z wyżej wskazanej działalności na finansowanie programu przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych (ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 2001, art. 8). W roku 2008 w jako formę finansowania programu modernizacji utworzono Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, z którego to funduszu finansowano modernizację sił zbrojnych i to na ten fundusz Agencja miała przekazywać środki pozyskane ze zbywania zbędnego uzbrojenia i wyposażenia wojskowego (ustawa o zmianie ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, 2008).

Podobnym w swojej specyfice zbędnym mieniem (tj. broń, pojazdy specjalne, wyposażenie) dysponowały z racji swoich zadań jednostki podległe resortowi spraw wewnętrznych a w szczególności policja i straż graniczna. Mając na względzie wyspecjalizowanie Agencji w zbywaniu tego typu ruchomości w roku 2003 (ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, 1996) rozpoczęła ona przejmowanie i zbywanie zbędnego mienia od jednostek nadzorowanych i podległych ministrowi do spraw wewnętrznych (Kotowski, 2025, s. 135). 93 % dochodów uzyskanych z gospodarowania mieniem z resortu spraw wewnętrznych miało być przekazywane do dyspozycji tegoż resortu jako środek specjalny przeznaczony na realizację zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych. Od 1 stycznia 2005 r. w/w środek specjalny zastąpiono Funduszem Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego także pozostającym w gestii resortu spraw wewnętrznych (ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, 2004, art. 25 ust. 4). Od 1 stycznia 2025 r. fundusz ten nosi nazwę Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności (ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, 2024, art. 203). Tym samym Agencja Mienia Wojskowego zajmowała się już nie tylko zagospodarowaniem mienia resortu obrony narodowej, lecz również resortu spraw

wewnętrznych. Świadczy to o rozsądnym „międzyresortowym" wykorzystaniu dostępnych instytucji państwa (Kotowski, 2025, s. 135).

Zgodnie z informacją Ministra Obrony Narodowej o działalności Agencji Mienia Wojskowego w 2011 r., proces zagospodarowania nieruchomości realizowany był głównie poprzez przetargową sprzedaż nieruchomości trwale zbędnych, przejętych od Skarbu Państwa w poprzednich latach. Ta forma zagospodarowywania nieruchomości była dominującą w latach 1997-2005 (Ziniewicz & Źróbek, 2008, s. 112). W 2011 r. Agencja przejęła 178 z 242 pozycji nieruchomości przewidzianych do przekazania na podstawie planu przekazywania nieruchomości czasowo niewykorzystywanych. W zakresie nieruchomości trwale zbędnych Agencja przejęła 50 z 55 pozycji nieruchomości z resortu obrony narodowej oraz 13 z 14 z resortu spraw wewnętrznych. W 2011 r. Agencja przeznaczyła do zagospodarowania 959 pozycji nieruchomości o łącznej powierzchni terenu 2 120,7 ha zabudowanych 1 123 budynkami o łącznej powierzchni użytkowej 503,6 tys. m^2. W tym samym roku przeprowadzono 826 przetargów, których przedmiotem były 1 254 nieruchomości, z czego ze sprzedaży ponad 170 z wystawionych nieruchomości uzyskano przychów w kwocie ponad 150 mln zł. Ze sprzedaży ponad 170 z tych pozycji Agencja uzyskała w wyniku licytacji 150,7 mln zł. Ponadto Agencja w samy roku 2011 sprzedała w trybie bezprzetargowym 12 nieruchomości na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazała 2 nieruchomości w drodze darowizny (Putyra, 2013, s. 104–105).

Agencja posiadała w imieniu Skarbu Państwa akcje i udziały w siedmiu spółkach, z których aktualnie funkcjonuje tylko jedynie Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o. Pozostałe albo zostały zlikwidowane jak np. Military Hotels Sp. z o.o. albo ogłoszono ich upadłość jak np. Satelitarne Centrum Operacji Regionalnych S.A. (Putyra, 2013, s. 104–105).

Oprócz omówionych zadań do kompetencji AMW zalicza się wykonywanie umów zawartych przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i przepisów o przedsiębiorstwach państwowych. Agencja może zostać upoważniona na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z 1996 r. do prowadzenia na rzecz urzędu obsługującego Ministra Obrony Narodowej (Ministerstwa Obrony Narodowej) oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej postępowania o udzielenie zamówień publicznych (nowych oraz wszczętych a niezakończonych) oraz zawierać umowy wynikające z tych postępowań, w tym również udzielanych na zasadach szczególnych, finansowanych z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej. Zawierane na przestrzeni ostatnich lat umowy dotyczące dostaw dla wojska dotyczyły m.in. paliwa lotniczego, oleju napędowego,

benzyny silnikowej, mundurów polowych letnich, trzewików zimowych i letnich, mundurów wyjściowych, żywności na zapasy. Prócz tego zawierano umowy na dostawy sprzętu lotniskowego, komputerów, radarów meteorologicznych, oprogramowania i wielu innych tego typu urządzeń pomocniczych.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. Agencja Mienia Wojskowego została przekształcona w agencję wykonawczą (przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, 2009, art. 92 ust. 1 pkt 1 lit. b).

2.4 Połączenie Agencji Mienia Wojskowego z Wojskową Agencją Mieszkaniową

Od 1 stycznia 2012 r. MON posiadał dwie agencje wykonawcze, tj. Wojskową Agencję Mieszkaniową oraz Agencję Mienia Wojskowego. Zajmowały się one generalnie realizacją innych zadań resortu obrony narodowej, gdyż WAM zajmował się głównie kwestiami zakwaterowania w tym wydawaniem decyzji administracyjnych z tego zakresu, sprzedażą mieszkań oraz działalnością inwestycyjną polegającą na budowach budynków mieszkalnych oraz zakupie mieszkań. AMW natomiast sprzedawała zbędny sprzęt wojskowy zarówno hurtowo jak i w sklepach dla osób indywidualnych oraz zarządzała majątkiem nieruchomym w tym poprzez zbywanie nieruchomości innych niż mieszkalne. W praktyce natomiast w jednej i drugiej Agencji były piony organizacyjne, finansowe, prawne, oraz nieruchomości. Obydwa podmioty miały strukturę dwupoziomową (WAM tylko w początkowym okresie działalności miał trzystopniową), tj. szczebel centralny – Prezes, oraz oddziały terenowe/regionalne którymi kierowali dyrektorzy. Ponadto część nieruchomości, które były w zasobie AMW mogły potencjalnie stanowić bazę do inwestycji mieszkaniowym WAM(Kotowski, 2025, s. 136).

W roku 2014 w resorcie obrony narodowej rozpoczęto prace nad połączeniem WAM i AMW. W kwietniu 2015 r. rząd przedłożył Marszałkowi Sejmu rządowy projekt ustawy o Agencji Mienia Wojskowego mający połączyć Agencję Mienia Wojskowego i Wojskową Agencję Mieszkaniową w jedną agencję (Sejm RP, 2015, uzasadnienie).

Autorzy projektu ustawy zakładali, iż połączenie WAM i AMW obniży koszty funkcjonowania oraz zwiększy efektywność i skuteczność realizowanych zadań. Połączenie miało nastąpić przez przejęcie Agencji Mienia Wojskowego przez Wojskową Agencję Mieszkaniową co uzasadniano faktem, iż WAM był podmiotem o większym majątku, realizującym między innymi zadania z zakresu administracji publicznej w zakresie zakwaterowania żołnierzy zawodowych (Prezes i dyrektorzy oddziałów WAM byli organami

administracji publicznej), posiadał bardziej rozwinięte struktury organizacyjne, oraz wdrożony system informatyczny, który będzie mógł służyć także nowopowstałej agencji (Kotowski, 2025, s. 136). Jednocześnie Wojskowa Agencja Mieszkaniowa wraz z przejęciem Agencji Mienia Wojskowego miała zmienić nazwę na Agencja Mienia Wojskowego, co było uzasadnione tym, że nazwa Wojskowa Agencja Mieszkaniowa była związana ściśle z zadaniami związanymi z zakwaterowaniem, podczas gdy nazwa Agencja Mienia Wojskowego mogła logicznie pomieścić bardzo szeroki zasób działalności, w tym tą związaną z zakwaterowaniem (Sejm RP, 2015, uzasadnienie).

Nowa Agencja miała dalej realizować zadania WAM oraz dawnej AMW. Były to więc zarówno zadania własne takie jak: gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym Agencji; obrót mieniem, w tym sprzedaż lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury; przejmowanie i nabywanie mienia; uporządkowanie stanu prawnego mienia; prowadzenie ewidencji mienia Skarbu Państwa, w tym mienia powierzonego lub użyczonego Agencji; dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych i użytkowych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury; prowadzenie działalności gospodarczej; sporządzanie projektu i korekty trzyletniego planu wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego i przedstawianie go Ministrowi Obrony Narodowej do zatwierdzenia; budowanie domów mieszkalnych; przechowywanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; gospodarowanie dobrami niematerialnymi o charakterze majątkowym; obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa; użytkowanie terenów leśnych; współpraca z przedsiębiorcami wykonującymi zadania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w zakresie realizacji obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa; prowadzenie działań marketingowych i promocyjnych (Sejm RP, 2015, uzasadnienie).

W stosunku do wcześniejszych zadań w zakresie obrotu uzbrojeniem projekt zakładał możliwość współpracy Agencji z przedsiębiorcami zajmującymi się obrotem towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Był to efekt podnoszonych wcześniej postulatów, iż MON powinien posiadać narzędzia, aby aktywnie angażować się w eksport uzbrojenia produkowanego przez krajowy przemysł obronny w znacznej mierze kontrolowany przez Skarb Państwa w ramach Polskiej Grupy Zbrojeniowej oraz Polskiego Holdingu Obronnego. W chwili tworzenia projektu ustawy ok. 93% przychodów dwóch wyżej wskazanych grup kapitałowych przemysłu obronnego pochodziło z transakcji realizowanych na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej i zasadnym było wsparcie

ze strony resortu obrony dla dywersyfikacji portfela zamówień poprzez otwarcie na eksport (Kotowski, 2025, s. 136). Zakres przedsiębiorców z którymi będzie mogła współpracować Agencja przy obrocie uzbrojeniem miał być określany w drodze decyzji (Kotowski, 2025, s. 136).

Obok zadań własnych nowa Agencja miała dalej realizować zadania zlecone przez MON w zakresie gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych, w szczególności dotyczące: tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowych, planowania i realizowania inwestycji, w tym budowy, zakupów oraz ulepszeń budynków, lokali mieszkalnych i internatów, oraz związanej z nimi infrastruktury, w tym spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi zaciągniętych na te cele, z dotacji budżetowej, wypłacania osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych, na które Agencja otrzymuje dotację budżetową, wydawania żołnierzom zawodowym decyzji o przydziale lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji Agencji; wykonywanie umów zawartych przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i przepisów o przedsiębiorstwach państwowych; prowadzenie na rzecz MON oraz jednostek organizacyjnych podległych postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz zawieranie umów wynikających z tych postępowań, finansowanych z budżetu państwa z części, której dysponentem jest resort obrony; wykonywanie umów zawartych między MON a Agencją, na podstawie których przekazaniu podlegają kompleksy magazynowe; prowadzenie przekazanych przez Ministra Obrony Narodowej Agencji postępowań o udzielenie zamówień wszczętych i niezakończonych przez urząd obsługujący Ministra Obrony Narodowej lub jednostki organizacyjne podległe temu Ministrowi; obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, realizacja zadań związanych z wdrażaniem programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz występowanie o dofinansowanie, realizowanie oraz rozliczanie projektów, o których mowa w rozdziale 12 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, w zakresie właściwości Ministra Obrony Narodowej; zbywanie mienia ruchomego przekazanego przez Ministra Obrony Narodowej podmiotom wskazanym przez tego Ministra (Sejm RP, 2015, uzasadnienie).

Z dniem 1 października 2015 r. na podstawie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego nastąpiło połączenie Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w nową Agencję Mienia Wojskowego. Połączenie nastąpiło przez przejęcie

AMW przez WAM oraz zmianę nazwy tej drugiej na Agencja Mienia Wojskowego. Wszyscy pracownicy dawnej AMW stali się z mocy prawa pracownikami nowej AMW. Nowa AMW weszła ponadto w ogół praw i obowiązków starej AMW na zasadzie sukcesji generalnej. Struktura Agencji odpowiadała strukturze WAMu z chwili zmiany nazwy, tj. była dwupoziomowa – Biuro Prezesa oraz 10 oddziałów regionalnych (Kotowski, 2025, s. 136).

ROZDZIAŁ 3

PRAWNE RAMY FUNKCJONOWANIA ZADANIA I STRUKTURA AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO

Każda agencja wykonawcza działa w oparciu o dedykowaną jej ustawę oraz akty prawne niższej rangi. Na początku niniejszego rozdziału zostaną omówione ramy prawne właściwe Agencji Mienia Wojskowego. Z punktu widzenia realizacji celu niniejszej pracy tzn. odpowiedzi na pytanie czy forma prawna agencji wykonawczej jest adekwatna do celów jakie postawiono przed Agencją Mienia Wojskowego, należy przedstawić jak w istocie ta forma prawna wygląda. Agencje wykonawcze mają bowiem to do siebie, że jedynie niewielki fragment ich konstrukcji prawnej wynika z ustawy o finansach publicznych. Większa część regulacji w tym zakresie jest konstytuowana przez ustawę tworzącą daną agencję oraz przepisy niższej rangi.

W dalszej części niniejszego rozdziału zostaną przeanalizowane zadania jakie realizuje Agencja Mienia Wojskowego. To właśnie przez pryzmat tych zadań będzie możliwa ocena adekwatności formy prawnej stworzonej do ich realizacji, co jest istotne z punktu widzenia celów jakie sobie niniejsza praca stawia.

Ocena ram w jakich funkcjonuje Agencja Mienia Wojskowego byłaby niepełna bez wniknięcia w akty prawne niższego rzędu niż ustawa i rozporządzenie. Dlatego w końcowej części niniejszego rozdziału omówiona zostanie struktura wewnętrzna Agencji Mienia Wewnętrznego, która również ma wpływ na realizację zadań przez Agencję.

3.1 Status i organizacja Agencji Mienia Wojskowego na podstawie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego z 10 lipca 2015 r. oraz Statutu

Agencja Mienia Wojskowego w aktualnym kształcie jest agencją wykonawczą w rozumieniu art. 18 ustawy o finansach publicznych (2009). Oznacza to, że jest państwową osobą prawną, tworzoną na podstawie ustawy w celu realizacji zadań państwa. Choć Agencja została umieszczona poza podstawowymi strukturami administracji rządowej, uzyskując pewnego rodzaju niezależność poprzez przyznanie jej osobowości prawnej nie wyłącza to jej z grona jednostek realizujących władzę wykonawczą(Stepnowska, 2017, s. 20). Agencja została utworzona ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego. Ustawa dzieli zadania Agencji na zadania własne i zadania zlecone, które zostaną szczegółowo omówione w kolejnym podrozdziale. Oprócz ww. ustawy działalność Agencji reguluje statut nadawany w drodze rozporządzenia przez Ministra Obrony Narodowej. Statut powinien określać w szczególności organizację wewnętrzną Agencji, wykaz stanowisk kierowniczych w Biurze Prezesa Agencji oraz wykaz i właściwość rzeczową i miejscową oddziałów regionalnych.

Aktualny statut został nadany rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. i nie był zmieniany. Stanowiskami kierowniczymi w Biurze Prezesa są zastępcy prezesa oraz dyrektorzy departamentów. Statut tworzy także nową kategorię aktów organizacyjnych Agencji w postaci regulaminu organizacyjnego Agencji oraz regulaminów organizacyjnych oddziałów regionalnych, które mają określać szczegółową organizację i tryb pracy Biura Prezesa oraz oddziałów regionalnych. Dokładny opis struktury organizacyjnej Biura Prezesa oraz oddziałów regionalnych zostanie omówiona w podrozdziale 3.3.

Agencja ma strukturę dwustopniową. Siedzibą jest Warszawa, gdzie znajduje się Biuro Prezesa Agencji. Drugim stopniem w strukturze są odziały regionalne, których jest 10. Ich siedziby oraz zakres terytorialny prezentuje poniższa tabela:

Tabela 1 – Zakres właściwości miejscowej oddziałów regionalnych Agencji Mienia Wojskowego.

Lp.	Nazwa oddziału	Województwa objęte zakresem właściwości	Szczegółowy zakres właściwości w ramach wskazanego województwa
1	Oddział Regionalny w BYDGOSZCZY	kujawsko-pomorskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
		łódzkie	miasta na prawach powiatu Łódź i Skierniewice, powiaty: brzeziński, kutnowski, łaski, łęczycki, łowicki, łódzki wschodni, pabianicki, poddębicki, rawski, skierniewicki, zduńskowolski i zgierski
		mazowieckie	miasto na prawach powiatu Płock i powiaty: gostyniński i płocki
		pomorskie	gmina Debrzno w powiecie człuchowskim
		wielkopolskie	powiaty: chodzieski, pilski i złotowski, z wyłączeniem gmin Jastrowie i Okonek
2	Oddział Regionalny w GDYNI	pomorskie	miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa, z wyłączeniem gminy Debrzno w powiecie człuchowskim
		zachodniopomorskie	powiat sławieński
3	Oddział Regionalny w KRAKOWIE	łódzkie	miasto na prawach powiatu Piotrków Trybunalski, powiaty: bełchatowski, opoczyński, pajęczański, piotrkowski, radomszczański, tomaszowski, wieluński i wieruszowski
		małopolskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
		śląskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
		świętokrzyskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
4	Oddział Regionalny w LUBLINIE	lubelskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
		mazowieckie	miasta na prawach powiatu Radom i Siedlce, powiaty: białobrzeski, grójecki, kozienicki, lipski, łosicki, przysuski, radomski, siedlecki, sokołowski, szydłowiecki i zwoleński oraz gmina Trojanów w powiecie garwolińskim
		podkarpackie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
5	Oddział Regionalny w OLSZTYNIE	warmińsko-mazurskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
		podlaskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
		mazowieckie	Miasto na prawach powiatu Ostrołęka, powiaty: ciechanowski, makowski, mławski, ostrołęcki, ostrowski, płoński, przasnyski, pułtuski, sierpecki, wyszkowski i żuromiński

6	Oddział Regionalny w POZNANIU	łódzkie	powiat sieradzki
		wielkopolskie	miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa, z wyłączeniem powiatów: chodzieskiego, pilskiego i złotowskiego
7	Oddział Regionalny w SZCZECINIE	wielkopolskie	gminy Jastrowie i Okonek w powiecie złotowskim
		zachodniopomorskie	miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa, z wyłączeniem powiatów sławieńskiego i myśliborskiego
8	Oddział Regionalny w WARSZAWIE	mazowieckie	miasto stołeczne Warszawa na prawach powiatu i powiaty: garwoliński z wyjątkiem gminy Trojanów, grodziski, 1egionowski, miński, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, sochaczewski, warszawski zachodni, węgrowski, wołomiński i żyrardowski
9	Oddział Regionalny we WROCŁAWIU	dolnośląskie	miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa, z wyłączeniem powiatu głogowskiego i gminy Osiecznica w powiecie bolesławieckim
		opolskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
10	Oddział Regionalny w ZIELONEJ GÓRZE	dolnośląskie	powiat głogowski, gmina Osiecznica w powiecie bolesławieckim
		lubuskie	wszystkie miasta na prawach powiatu i powiaty wchodzące w skład województwa
		zachodniopomorskie	powiat myśliborski

Źródło: Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego, Dz.U.2017.18 z dnia 2017.01.04, załącznik.

Jak widać na przykładzie powyższej tabeli, właściwości terytorialne oddziałów nie pokrywają się z podziałem administracyjnym kraju. W skrajnym przypadku granica pomiędzy oddziałami dzieli powiat na dwie części i tak w powiecie człuchowskim w województwie pomorskim, gmina Debrzno leży we właściwości oddziału regionalnego w Bydgoszczy a pozostała część powiatu leży we właściwości oddziału regionalnego w Gdyni. W pierwotnym zamyśle podział ten miał pokrywać się z właściwością garnizonów.

Zgodnie z ustawą nadzór nad Agencją sprawuje Minister Obrony Narodowej(ustawa o Agencji Mienia Wojskowego, 2015). Odstąpiono tutaj od wskazywania, iż nadzór sprawuje minister właściwy do spraw obrony narodowej co byłoby zgodne z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Takie określenie podmiotu nadzorującego jest jednak w pełni uzasadnione treścią art. 134 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej (1997), która wprost wymienia urząd Ministra Obrony Narodowej[20].

[20] Jest to jedyny urząd ministra wymieniony z nazwy w Konstytucji.

Agencja posiada trzy organy: Prezes, Rada Nadzorcza, dyrektorzy oddziałów regionalnych. Prezes i dyrektorzy oddziałów są organami jednoosobowymi a Rada Nadzorcza organem kolegialnym liczącym 7 osób. Organy Agencji nie są centralnymi organami administracji rządowej, ale wyłącznie organami agencji wykonawczej jako osoby prawnej (Przybysz, 2020, część II, r. X.5). Od 17 listopada 2016 r. Prezesa Agencji powołuje na trzyletnią kadencję Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej (ustawa o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, 2016, art. 1 ust. 3). Wcześniej Prezesa Agencji powoływał Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Prezes kieruje działalnością Agencji oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Działa przy pomocy Zastępców Prezesa w ilości nie większej niż 4, oraz dyrektorów oddziałów regionalnych. Zastępców powołuje Minister Obrony Narodowej na wniosek Prezesa.

Czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do Prezesa Agencji wykonuje Minister Obrony Narodowej (rozporządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego, 2016, § 3 ust. 5). W odniesieniu do pozostałych pracowników Agencji czynności z zakresu prawa pracy wykonuje Prezes. W drodze powołania przez Prezesa obsadzane są wszystkie stanowiska kierownicze w Biurze Prezesa, tj. dyrektorzy departamentów. Dyrektorów oddziałów regionalnych oraz ich zastępców również powołuje i odwołuje Prezes. Powołanie Prezesa, zastępców Prezesa, dyrektorów departamentów w Biurze Prezesa, dyrektorów oddziałów Regionalnych oraz ich zastępców następuje bez konkursu. W ustawie (ustawa o Agencji Mienia Wojskowego, 2015, art. 22–27) szczegółowo został uregulowany tryb zatrudniania pozostałych pracowników Agencji zgodnie z którym, nabór jest realizowany w drodze otwartego konkursu, a ogłoszenie o naborze jest umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej na okres nie krótszy niż 14 dni.

Członkowie Rady Nadzorczej powoływani są na trzyletnią kadencję przez Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych, przy czym 4 z nich jest przedstawicielami Ministra Obrony Narodowej, a po jednym przedstawicielu wskazują ministrowie właściwi do spraw aktywów państwowych, do spraw finansów publicznych oraz do spraw wewnętrznych (ustawa o Agencji Mienia Wojskowego, 2015, art. 19 ust. 1 i 3). Rolą Rady Nadzorczej jest sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością Agencji, przy czym do jej wyłącznej kompetencji zastrzeżono opiniowanie projektu rocznego planu finansowego Agencji, opiniowanie rocznego sprawozdania finansowego Agencji, opiniowanie rocznego sprawozdania z działalności Agencji, podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia Prezesowi Agencji absolutorium z wykonania obowiązków w zakresie objętym rocznym sprawozdaniem finansowym, określanie warunków

postępowania w sprawie wyboru biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego Agencji, uchwalanie regulaminu działania Rady, przy czym jest on zatwierdzany przez Ministra Obrony Narodowej.

Zasady wynagradzania Prezesa Agencji, Zastępców Prezesa oraz członków Rady Nadzorczej Agencji reguluje ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (2000), ustalając maksymalną wysokość wynagrodzenia Prezesa i Wiceprezesów na poziomie sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego[21], a członków Rady Nadzorczej na poziomie jednokrotności tego wskaźnika[22]. Dalszej refleksji wymaga fakt, iż ten sam poziom wynagrodzeń obowiązuje wszystkie agencje wykonawcze. Ustawodawca stworzył możliwość, zwiększenia wynagrodzeń w podmiotach objętych tą ustawą w drodze rozporządzenia. Jednak z agencji wykonawczych jedynie Rządowa Agencja Rezerw Materiałowych została ujęta w rozporządzeniu to regulującym(rozporządzenie w sprawie wykazu podmiotów o szczególnym znaczeniu dla państwa, 2018).

Tym samym wynagrodzenie Prezesów największych agencji wykonawczych może być ustalone na tym samym poziomie jak w tych najmniejszych. Jak już wskazano w podrozdziale 1.3. agencje wykonawcze mają bardzo zróżnicowane rozmiary. W największych z nich zatrudnienie jest liczone w tysiącach etatów a wysokość planu finansowego w miliardach. Najmniejsze agencje zatrudniają niewiele ponad lub znacznie poniżej stu osób, a plan finansowy Polskiej Agencji Kosmicznej na 2025 r. nie przekracza miliona złotych. Tym samym jasnym jest, iż sposób wynagradzania osób kierujących agencjami wykonawczymi nie został dopasowany do rozmiarów instytucji. Jest to niekonsekwencja systemowa bowiem w przypadku spółek Skarbu Państwa ustawodawca powiązał rozmiar prowadzonej działalności z wysokością zarobków zarządu. Tego typu rozwiązanie mogłoby z powodzeniem zostać zastosowane w odniesieniu do agencji wykonawczej, aby poziomy wynagrodzeń zarządu były zależne od skali działalności podmiotu.

Model organizacyjny Agencji powinien być dostosowany do zadań jakie ona wykonuje. Fundament struktury określa ustawa o Agencji Mienia Wojskowego oraz Statut nadawany rozporządzeniem przez Ministra Obrony Narodowej. Z ustawy wynika jedynie, iż Agencja

[21] Faktycznie wskaźnik ten jest regulowany przez ustawę okołobudżetową.
[22] Wskaźnik ten jest regularnie „zamrażany" na podstawie ustaw okołobudżetowych i przestał być związany z przeciętnym wynagrodzeniem. W ustawie okołobudżetowej na rok 2026 ustalono kwotę 6116,35 zł jako bazową, bez odnoszenia się do średnich wynagrodzeń w określonych latach.

składa się z Biura Prezesa, gdzie urzęduje Prezes oraz jego zastępcy oraz z oddziałów regionalnych, gdzie urzędują dyrektorzy oraz zastępcy dyrektorów. Statut Agencji(rozporządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego, 2016) rozszerza strukturę wskazując, iż w Birze Prezesa istnieją departamenty, którymi kierują dyrektorzy departamentów oraz określa liczbę, nazwę oraz właściwość terytorialną oddziałów regionalnych Agencji. Zakres terytorialny działalności oddziałów został już przedstawiony wcześniej. Statut ponadto dokonuje istotnego podziału zadań pomiędzy Prezesa a dyrektorów oddziałów regionalnych.

Do zadań Prezesa zgodnie ze Statutem należy:

1) określanie regulaminu organizacyjnego Agencji,
2) zatwierdzanie planów inwestycji budowlanych Agencji,
3) zatwierdzanie planów remontów i konserwacji zasobu Agencji,
4) nadzorowanie i kontrolowanie działalności dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji,
5) dokonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników Agencji,
6) wydawanie decyzji i wytycznych, w tym regulujących tryb wewnętrznego działania Agencji,
7) decydowanie o utworzeniu, łączeniu, przystąpieniu i przejęciu, na podstawie odrębnych przepisów, spółki prawa handlowego i towarzystwa budownictwa społecznego oraz decydowanie o wniesieniu mienia, w tym także jako wkładu niepieniężnego, do tych spółek i towarzystw budownictwa społecznego, które realizują zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
8) wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa prawa i obowiązków wspólnika lub akcjonariusza oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek, w których Agencja posiada udziały lub akcje stanowiące własność Skarbu Państwa,
9) występowanie do Ministra Obrony Narodowej o wyrażenie zgody na zaciągnięcie kredytu,
10) ustalanie procedury przechowywania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym w kraju i za granicą,

11) nadzorowanie realizacji obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa na rzecz przedsiębiorców, którzy realizują zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
12) akceptowanie przyjęcia dotacji, darowizny, spadku lub zapisu,
13) udzielanie zamówień publicznych dla Biura Prezesa Agencji i oddziałów regionalnych Agencji,
14) rozstrzyganie sporów o właściwość między dyrektorami oddziałów regionalnych Agencji,
15) ustalanie regulaminu wynagrodzeń i nagród pracowników Agencji.

Oddziałom regionalnym Agencji Statut przydziela natomiast następujące zadania:
1) realizowanie przejmowania mienia zgodnie z planem przekazywania tego mienia na dany rok kalendarzowy oraz gospodarowanie nim zgodnie z ustawą o Agencji Mienia Wojskowego a w szczególności: porządkowanie stanu prawnego przejętego mienia, prowadzenia ewidencji mienia, utrzymywanie i ochranianie mienie do czasu jego zagospodarowania;
2) opracowywanie projektu planu inwestycji budowlanych oddziału;
3) opracowywanie projektu planu remontów i konserwacji zasobu oddziału;
4) realizowanie zatwierdzonego przez Prezesa Agencji planu inwestycji budowlanych;
5) realizowanie zatwierdzonego przez Prezesa Agencji planu remontów i konserwacji zasobu oddziału;
6) administrowanie zasobem nieruchomości oddziału regionalnego Agencji i sprawowanie nadzoru nad administrowaniem realizowanym w trybie zleconym;
7) organizowanie zakwaterowania przez tworzenie i utrzymywanie bazy internatowej i wydzielanie kwater oraz najem lokali mieszkalnych na to zakwaterowanie;
8) opróżnienie lokalu przez osoby, które samowolnie zajęły ten lokal, bez obowiązku dostarczenia innego lokalu;
9) zawieranie umów leasingu i najmu lokali mieszkalnych z osobami trzecimi na potrzeby zakwaterowania żołnierzy zawodowych;
10) zawieranie umów o zarządzanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych;

11) nieodpłatne przejmowanie od Skarbu Państwa, w tym od jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, nieruchomości, które mogą być zagospodarowane lub przeznaczone do obrotu w celu realizacji zadań Agencji;
12) sprzedawanie, zamiana, darowizna nieruchomości, oddawanie ich w trwały zarząd, dzierżawę, najem, użyczenie oraz ustanawianie na nich ograniczonych praw rzeczowych;
13) dokonywanie na potrzeby Agencji zakupu nieruchomości, po uzyskaniu zgody Prezesa Agencji;
14) przekazywanie nieodpłatnie jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz budowli i urządzeń infrastruktury, po uzyskaniu zgody Prezesa Agencji;
15) dokonywanie innych czynności cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości;
16) przyjmowanie w drodze umów najmu, zasobu mieszkaniowego od towarzystw budownictwa społecznego utworzonych przez Agencję;
17) przekazywanie nieruchomości zbędnych do wykonywania zadań Agencji do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami(ustawa o gospodarce nieruchomościami, 1997);
18) dokonywanie kontroli kwater i lokali mieszkalnych w zakresie zamieszkiwania w nich osób uprawnionych.

Pierwszym zadaniem Prezesa, który wymienia Statut jest określanie regulaminu organizacyjnego Agencji, który jest głównym aktem wewnętrznym regulującym funkcjonowanie Agencji. Zostanie on szczegółowo omówiony w dalszej części niniejszego podrozdziału przy okazji omawiania struktury organizacyjnej Biura Prezesa. W tym miejscu należy jednak wskazać, pewną niekonsekwencję zawartą w Statucie, który kompetencje Prezesa do ustalenia regulaminów oddziałów regionalnych wymienia w § 2 ust. 5, podczas gdy w § 4 Statutu poświęconym wyliczeniu zadań Prezesa wskazano jedynie uprawnienie Prezesa do ustalenia regulaminu organizacyjnego Agencji, zapominając o jego zadaniu do ustalenia regulaminu oddziałów regionalnych. Dla zachowania konsekwencji należałoby w § 4 Statutu wymienić wszystkie zadania Prezesa z niego wynikające w tym obejmujące ustalenie regulaminu organizacyjnego oddziałów regionalnych, a w § 2 pominąć wskazanie Prezesa jako uprawnionego do ustalenia regulaminów oddziałów regionalnych.

Kolejnym zadaniem Prezesa zgodnie ze Statutem jest zatwierdzanie planów inwestycji budowlanych Agencji, w skrócie PIB. Jest to podstawowy dokument w oparciu, o który Agencja planuje realizację inwestycji budowlanych. Ma on rangę niższą niż plan trzyletni, co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze obowiązek sporządzenia planu trzyletniego wynika z ustawy a planu inwestycji budowlanych z rozporządzenia, a po drugie plan trzyletni jest zatwierdzany przez MON a plan inwestycji budowlanych nie. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pewną zależność pomiędzy planem trzyletnim a planem inwestycji budowlanych. Żaden przepis prawa nie nakazuje wprost, aby plan inwestycji budowlanych Agencji był zgodny z planem trzyletnim. Jednak, ponieważ plan trzyletni wymienia planowane inwestycje budowlane oraz jest zatwierdzany przez MON, który nadzoruje działalność Agencji, to Agencja przy sporządzaniu PIB powinna uwzględniać zapisy planu trzyletniego. Inaczej bowiem plan trzyletni w zakresie planowania nowych inwestycji byłby dokumentem pozbawionym znaczenia. Jest to wynik logicznej analizy a nie prawnego nakazu. Należy podkreślić, iż możliwym będzie zmiana PIB w ciągu roku, która obejmie inwestycje nieprzewidziane w planie trzyletnim, zwłaszcza jeżeli powody dodania danej inwestycji do planu zaistniały w trakcie roku kalendarzowego przez co ich uwzględnienie w planie trzyletnim nie było możliwe. Jednak inwestycje dodane do PIB w ciągu roku kalendarzowego powinny zostać uwzględnione w planie trzyletnim przy jego najbliższej zmianie. W tej sytuacji to PIB będzie uwzględniał daną inwestycję po raz pierwszy a plan trzyletni będzie za tym podążał. Przy dodawaniu nieujętej w planie trzyletnim inwestycji do PIB nie ma obawy, iż inwestycja ta będzie zrealizowana niezgodnie z wolą MON, gdyż i tak na późniejszym etapie ministerstwo będzie miało możliwość weryfikacji celowości realizacji danej inwestycji przyznając na jej sfinansowanie dotację lub tej dotacji odmawiając. Procedurę tworzenia Planu Inwestycji Budowlanych określa Statut, Regulamin Organizacyjny Agencji, Regulaminy Organizacyjne oddziałów regionalnych oraz wytyczne Prezesa Agencji Mienia Wojskowego (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2023). Wytyczne te przewidują, iż plan trzyletni stanowi tylko jedno spośród innych źródeł do ustalenia potrzeb bieżących i perspektywicznych w zakresie zakwaterowania wojska. Innymi źródłami informacji stanowiącymi podstawę do ustalenia tych potrzeb w kontekście sporządzenia PIB są: plany dyslokacji wojsk, sytuacja mieszkaniowa żołnierzy zawodowych, wnioski właściwych dowódców rodzaju Sił Zbrojnych zweryfikowane przez Departament Zakwaterowania. Co wymaga podkreślenia, wytyczne w § 2 ust. 2 zawierają katalog otwarty podstaw do sporządzenia PIB, tym samym mogą wystąpić takie sytuacje, gdy dana inwestycja zostanie dodana do planu na podstawie niewymienionej wprost w wytycznych, jeżeli oczywiście będzie miała inne uzasadnienie.

Plan inwestycji budowlanych obejmuje zarówno budowę nowych budynków mieszkalnych i internatowych, pozyskiwanie lokali mieszkalnych oraz ulepszenia zasobu istniejącego. Dokumentami jakie uwzględnia się przy planowaniu inwestycji budowlanych oprócz wspomnianego wcześniej planu trzyletniego są: rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa(rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, 2010), decyzja Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (decyzja Ministra Obrony Narodowej, 2021). W odniesieniu do wspomnianej decyzji warto zaznaczyć pewną nieścisłość. Mianowicie, przywołane powyżej wytyczne Prezesa dotyczące planowania inwestycji budowlanych wskazują wyżej przywołaną decyzję MON jako jeden z dokumentów stanowiących podstawę do opracowywania PIB. Decyzja MON wskazuje natomiast w §23, iż ma ona zastosowanie do inwestycji planowanych centralnie oraz decentralnie przez Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Dowódcę Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Dyrektora Generalnego MON, nie wspominając aby miała ona zastosowanie do inwestycji Agencji Mienia Wojskowego. Oznacza to sytuację, w której Agencja sama nakłada na siebie wewnętrzny obowiązek stosowania decyzji MON, która to decyzja nie odnosi się do Agencji Mienia Wojskowego.

Przed połączeniem agencji, planowanie inwestycji budowlanych było w domenie zadań Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Ostatni Statut obowiązujący w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 2010) przewidywał, iż to oddziały regionalne planują i realizują inwestycje w zakresie budownictwa mieszkaniowego a Prezes zatwierdza plan inwestycji mieszkaniowych WAM. Oznaczało to decyzyjną rolę oddziałów regionalnych przy uwzględnianiu danej inwestycji w PIB, poprzez użycie sformułowania „planuje”. Po połączeniu Agencja otrzymała nowy Statut zgodnie, z którym oddziały regionalne opracowują jedynie projekt planu inwestycji budowlanych oddziału a Prezes zatwierdza plan inwestycji budowlanych Agencji. Zmiana ta jest logiczną konsekwencją zmiany kompetencji pomiędzy oddziałami regionalnymi a Prezesem w zakresie przygotowywania planu finansowego oddziału. Przed połączeniem agencji dyrektorzy oddziałów regionalnych WAM prowadzili gospodarkę finansową na podstawie rocznych planów finansowych oddziałów oraz sporządzali projekty planów finansowych oddziałów regionalnych (rozporządzenie w sprawie funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 2005, § 10). Analogiczny zapis o sporządzaniu

projektu planu finansowego oddziału przez dyrektora oddziału znajdował się w obowiązującym przed połączeniem Statucie (rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 2010). Prezes Agencji określał zasady opracowywania tych planów i je zatwierdzał.

W aktualnym Statucie Agencji oraz w aktualnym rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego (rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego, 2016) brak jest mowy o sporządzaniu projektów planów finansowych oddziału przez dyrektora oddziału. Co ciekawe ustawa o Agencji Mienia Wojskowego w jej pierwotnym kształcie (ustawa o Agencji Mienia Wojskowego, 2015) zawierała art. 28 ust. 1, zgodnie z którym oddziały regionalne prowadziły samodzielną gospodarkę finansową. Ta samodzielność funkcjonowała jednak tylko przez rok i 17 dni, gdyż zmianą ustawy o Agencji Mienia Wojskowego (ustawa o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, 2016), która weszła w życie 17 listopada 2016 r., zapis o prowadzeniu przez oddziały samodzielnej gospodarki finansowej został usunięty. Doprowadziło to do centralizacji planowania finansowego a przyjęty niedługo po tej zmianie ustawy Statut (rozporządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego, 2016) doprowadził do likwidacji planów finansowych oddziałów[23]. Aktualnie funkcjonują jedynie wewnętrzne plany finansowe oddziałów[24], których projekty sporządzają Działy ds. Finansowo-Księgowych w oddziałach regionalnych (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2024a, § 15 ust. 2 pkt 2). Stanowią one w istocie wnioski do Biura Prezesa o uwzględnienie propozycji oddziału w planie finansowym Agencji. Zwrócenia uwagi wymaga jednak zapis w wytycznych Prezesa z 14 listopada 2023 r. w sprawie trybu i zasad planowania inwestycji budowlanych, sporządzania Planu Inwestycji Budowlanych oraz jego korekt, rozliczania zasad inwestycyjnych i sporządzania sprawozdań, gdzie § 1 ust. 7 przewiduje, iż za planowanie i realizację inwestycji budowlanych odpowiada właściwy miejscowo Dyrektor Oddziału Regionalnego. O ile w zakresie odpowiedzialności za realizację inwestycji leżącej po stronie oddziału zapis ten nie budzi wątpliwości, to zapis o odpowiedzialności za planowanie jest pusty, bowiem dyrektor oddziału regionalnego nie ma decyzyjności w zakresie finalnego efektu planowania, jakim jest plan. Decyzje o uwzględnieniu określonej inwestycji w planie inwestycji budowlanych podejmowane są na poziomie Biura Prezesa a nie oddziału. Naturalną

[23] Przed nadaniem pierwszego Statutu nowej Agencji Mienia Wojskowego, przez ponad rok w Agencji Mienia Wojskowego obowiązywał ostatni statut Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

[24] Każdy oddział regionalny Agencji Mienia Wojskowego ma swój odrębny Regulamin Organizacyjny. Regulaminy te są do siebie zbliżone pod względem treści. Na potrzeby niniejszej pracy regulaminy oddziałów regionalnych będą omawiane na przykładzie Regulaminu Organizacyjnego Oddziału Regionalnego w Olsztynie.

konsekwencją pozbawienia oddziałów regionalnych samodzielności finansowej jest odebranie im decydującej roli w planowaniu inwestycji. Decyzja o realizacji zadania i decyzja o jego finansowaniu są ze sobą związane i powinny być skupione w jednym ręku.

Dyrektor oddziału regionalnego pełni rolę w planowaniu inwestycji, jednak rola ta jest jedną z wielu w łańcuchu planowania, który zaczynając od samego dołu, czyli oddziału regionalnego wygląda następująco:

1. dział ds. zakwaterowania oddziału regionalnego rozpoznaje potrzeby w zakresie różnych form zakwaterowania i wnioskuje o realizację odpowiedniego programu ich zabezpieczenia przez co rozumie się także przeprowadzenie inwestycji,
2. w oparciu o potrzeby zgłoszone przez dział ds. zakwaterowania, dział ds. inwestycji i remontów oddziału regionalnego przygotowuje i analizuje możliwe sposoby zabezpieczenia potrzeb zgłoszonych przez dział ds. zakwaterowania i przygotowuje dla dyrektora oddziału regionalnego projekt wniosku o wprowadzenie zadania do planu inwestycji budowlanych,
3. dyrektor oddziału regionalnego składa do Prezesa wniosek o wprowadzenie zadania inwestycyjnego do planu inwestycji,
4. na poziomie Biura Prezesa wniosek jest opiniowany przez Departament Zakwaterowania w zakresie weryfikacji potrzeb mieszkaniowych, czyli ponowna weryfikacja potrzeb mieszkaniowych dokonywana wcześniej na poziomie oddziału regionalnego (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2024b, § 37 ust. 5 pkt 1),
5. na poziomie Biura Prezesa wniosek o wprowadzenie zadania do planu inwestycji jest opiniowany przez Departament Inwestycji i Remontów[25],
6. akceptacja PIB lub korekty PIB przez Prezesa.

Ten sposób tworzenia oraz zmieniania planu inwestycji budowlanych powoduje, że w praktyce plan jest uzgadniany pomiędzy oddziałem regionalnym a Biurem Prezesa, przy decyzyjnej roli Biura Prezesa. Pomimo, iż formalnie wniosek o uwzględnienie danego zadania w PIB wychodzi z oddziału regionalnego zdarzają się sytuacje, gdy inicjatywa wpisania danej inwestycji do PIB wychodzi z potrzeb sygnalizowanych przez Biuro Prezesa. Jest to sytuacja dość logiczna, choć aktualnie obowiązująca procedura nie odzwierciedla takiej formuły

[25] Tamże, § 26 ust. 5, pkt 2 oraz kształt załączników do wytycznych nr 6 wytyczne 6/2023 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie trybu i zasad planowania inwestycji budowlanych, sporządzania Planu Inwestycji Budowlanych oraz jego korekt, rozliczania zasad inwestycyjnych i sporządzania sprawozdań, gdzie elementem wniosku o włączenie zadania do PIB, jest opinia departamentu Inwestycji i Remontów.

wprowadzania zadań do PIB zakładając, iż to oddział regionalny zawsze inicjuje wprowadzanie zadania do planu.

Plan finansowy Agencji na rok 2025 (Agencja Mienia Wojskowego, 2024a) przewiduje, iż na realizację zadań inwestycyjnych i zakupowych zostanie przeznaczona dotacja w kwocie 525 502 000 zł z czego kwota 100 000 000 zł zostanie przeznaczona na finansowanie inwestycji mieszkaniowych i internatowych a kwota 425 502 000 zł na inwestycje dla Sił Zbrojnych RP, w tym o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa Państwa.

Kolejnym zadaniem Prezesa wynikającym ze statutu jest zatwierdzanie planów remontów i konserwacji zasobu Agencji. Jest ono powiązane z zadaniem oddziałów regionalnych, które polega na przygotowywaniu projektu planu remontów i konserwacji zasobu Agencji. Zasób Agencji składa się w głównej mierze z budynków mieszkalnych lub internatowych oraz mieszkań w budynkach wspólnotowych. Wymagają one stałych remontów w wyniku naturalnego zużywania. Plan trzyletni na lata 2025-2027 przewiduje, iż Agencja na remonty budynków mieszkalnych, internatowych, lokali mieszkalnych, kwater przeznaczy kwotę 97 474 000 zł a w roku 2025 kwotę 94 393 000 zł. Przeważającą część tej kwoty będą stanowiły środki z dotacji budżetowej. W roku 2025 proporcje rozkładają się następująco:

- 68 415 000 zł z dotacji budżetowej,
- 18 233 000 zł z funduszu remontowego,
- 7 745 000 zł ze środków własnych Agencji (Agencja Mienia Wojskowego, 2024b, s. 48).

Podobnie jak w przypadku planu inwestycji budowlanych przedmiot planu remontów i konserwacji zasobu Agencji jest również uwzględniany w planie trzyletnim, gdzie określa się planowane remonty. Plan finansowy Agencji na rok 2025 podaje, iż na remonty budynków i lokali zostanie przeznaczona dotacja w kwocie 243 448 000 zł[26].

Szczegółowe regulacje w zakresie planowania remontów zasobu Agencji określają wytyczne Prezesa Agencji w sprawie wprowadzenia „Wytycznych w sprawie zasad planowania, realizacji remontów i konserwacji zasobu Agencji Mienia Wojskowego oraz sporządzania sprawozdań w tym zakresie" (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2023), które definiują plan remontów i konserwacji zasobu Agencji jako finansowe założenia Agencji na dany rok planistyczny. Związane jest to z realizacją zadań w zakresie utrzymania nieruchomości będących w dyspozycji Agencji. Wytyczne wskazują, iż odpowiedzialnym za

[26] Plan finansowy na rok podaje zsumowaną kwotę 243 448 000 zł dotacji na remonty budynków, lokali oraz na zadania związane z wyżywieniem żołnierzy wojsk obcych stacjonujących na terytorium RP. Można założyć, iż zadania związane z wyżywieniem wojsk obcych są niewielkim odsetkiem podanej kwoty, jednak plan finansowy ich nie wyodrębnia.

planowanie i realizację planu remontów oraz rzeczowego planu remontów odpowiadają właściwi miejscowo dyrektorzy oddziałów regionalnych. Jest to jedynie częściowo zgodne z zapisami Statutu Agencji, który przewiduje, iż to oddział przygotowuje projekt planu remontów i konserwacji oraz realizuje zatwierdzony przez Prezesa plan remontów i konserwacji. Dość istotna różnica pomiędzy zapisami Statutu mającego rangę rozporządzenia a wewnętrznymi wytycznymi Prezesa polega na wskazaniu podmiotu odpowiedzialnego za planowania i realizację. O ile Statut wskazuje zadania Prezesa oraz oddziału regionalnego (a nie dyrektora oddziału), to wytyczne wskazują, jako podmiot odpowiedzialny za planowanie i realizację dyrektora oddziału regionalnego. Wydaje się, że Statut celowo wspomina jedynie o zadaniach oddziału regionalnego a nie zadaniach dyrektora, gdyż w części zadań związanych z inwestycjami i remontami dyrektor nie ma decyzyjności. Oddział w tym kontekście jest rozumiany jako wyodrębniona część agencji, która odpowiada za realizację określonych zadań. W zakresie działalności inwestycyjno-remontowej dyrektorzy oddziałów regionalnych działają w oparciu o pełnomocnictwa udzielane przez Prezesa, zaciągając zobowiązania w imieniu Agencji.

Kolejnym zadaniem Prezesa zgodnie ze Statutem jest nadzorowanie i kontrolowanie działalności dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji. W istocie zadania Prezesa w tym zakresie, są dużo dalej idące, gdyż Prezes jest bezpośrednim przełożonym dyrektorów oddziałów regionalnych w ramach stosunku pracy (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2024c, § 5 ust. 2).

Innym zadaniem Prezesa jest dokonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników Agencji. Faktycznie Prezes jest pracodawcą wobec wszystkich ponad 1300 pracowników Agencji. W odniesieniu do samego Prezesa czynności z zakresu prawa pracy wykonuje Minister Obrony Narodowej (rozporządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego, 2016, § 3 ust. 5). Prezes może delegować określone uprawnienia pracodawcy na inne osoby w drodze pełnomocnictwa. Widoczna jest tutaj centralizacja struktury Agencji. Warto zwrócić tutaj uwagę, iż o ile nie jest problemem sama liczba pracowników w odniesieniu, do których pracodawcą jest Prezes, to już rozlokowanie tych pracowników w 10 oddziałach regionalnych, z których 9 znajduje się poza województwem Mazowieckim, w którym siedzibę ma Prezes powoduje, iż tak daleko idąca centralizacja nie jest rozwiązaniem praktycznym. Większość pracowników ma bowiem swoje miejsce pracy w oddziałach regionalnych, a nie w Biurze Prezesa. Warto przypomnieć, iż w Statucie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z 1995 r. (rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 1995, § 16 ust. 1) oraz w Statucie z 1997 r. (rozporządzenie w sprawie

nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 1998, § 17 ust. 2) to dyrektorzy oddziałów regionalnych wykonywali czynności za zakresu prawa pracy w odniesieniu do pracowników oddziałów regionalnych w tym ich zatrudniali i zwalniali. Co istotne, w roku 1998 Agencja dysponowała 905 etatami (ustawa budżetowa na rok 1998, 1998) podczas gdy w roku 2025 liczba etatów wyniosła już 1344, co jest wzrostem o ponad 400 etatów. Tym samym nastąpiła centralizacja uprawnień pracodawcy pomimo istotnego zwiększenia liczby pracowników.

Kolejnym zadaniem Prezesa jest wydawanie decyzji i wytycznych, w tym regulujących tryb wewnętrznego działania Agencji. Decyzje wydawane są w sprawach indywidualnych, natomiast wytyczne mają charakter ogólny. Co istotne, decyzje o których mowa w § 4 ust. 6 Statutu mają charakter wewnętrzny i nie są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu przepisów procedury administracyjnej. Decyzje i wytyczne mogą wydawać także dyrektorzy oddziałów regionalnych w zakresie działalności oddziału, choć podstawą do tego są regulaminy organizacyjne oddziałów (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2024c, § 6 ust. 2 pkt 1).

Do kompetencji Prezesa należy również decydowanie o utworzeniu, łączeniu, przystąpieniu i przejęciu, na podstawie odrębnych przepisów, spółki prawa handlowego i towarzystwa budownictwa społecznego oraz decydowanie o wniesieniu do nich mienia, w tym także jako wkładu niepieniężnego. Spółki te i towarzystw budownictwa społecznego realizują bowiem zadania na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Umiejscowienie tego zadania w Statucie ma podkreślić, prawo Prezesa do podejmowania tego typu decyzji, gdyż w istocie z samego faktu bycia jedynym organem uprawnionym do reprezentowania na zewnątrz osoby prawnej jaką jest Agencja, wynika uprawnienie do tworzenia i przystępowania do spółek. Zadaniem niewątpliwie powiązanym z powyższym zagadnieniem jest wyodrębnione w Statucie jako zadanie Prezesa wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa praw i obowiązków wspólnika lub akcjonariusza oraz sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad działalnością spółek, w których Agencja posiada udziały lub akcje stanowiące własność Skarbu Państwa. Aktualnie Agencja jest wyłącznym wspólnikiem 4 spółek: AMW REWITA Sp. z o.o., AMW INVEST Sp. z o.o., AMW TBS KWATERA Sp. z o.o., AMW SINEVIA Sp. z o.o. oraz mniejszościowym wspólnikiem spółki Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o.

Statut wskazuje, iż zadaniem Prezesa jest występowanie do Ministra Obrony Narodowej o wyrażenie zgody na zaciągnięcie kredytu. W istocie jest to ograniczenie kompetencji Prezesa do prowadzenia spraw Agencji polegające na tym, że do zaciągnięcia kredytu wymagana jest zgoda organu nadzorującego działalność Agencji jakim jest Minister Obrony Narodowej. Za pewnego rodzaju niekonsekwencję należy uznać brak wskazania w tym przepisie, jako zadania

Prezesa, występowania do Ministra o zgodę na zaciąganie pożyczek, które mogą stanowić narzędzie podobne do kredytu.

Z uwagi na prowadzenie przez Agencję obrotu bronią, do zadań Prezesa należy również ustalanie procedury przechowywania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym w kraju i za granicą. Zadanie to wynika z konieczności przestrzegania przez Agencję regulacji związanych z obrotem koncesjonowanym a w szczególności wynikającymi z ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (ustawa o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, 2019).

Zadaniem Prezesa zgodnie ze Statutem jest nadzorowanie realizacji obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa na rzecz przedsiębiorców, którzy realizują zadania z tym związane. Przepis ten odnosi się do realizacji zadania własnego Agencji o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o Agencji, polegającego na współpracy z ww. przedsiębiorcami w zakresie realizacji obrotu towarami, technologiami i usługami, o których mowa w ustawie o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (ustawa o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, 2000). Zadanie to zostanie omówione w pkt 3.2. niniejszej pracy.

Jako jedno z zadań Prezesa, Statut wymienia akceptowanie przyjęcia dotacji, darowizny, spadku lub zapisu. Zapis ten wydaje się zbędny, gdyż prawo Prezesa do tych czynności wynika z samego faktu, iż Prezes jest jedynym organem uprawnionym do reprezentowania Agencji jako osoby prawnej w stosunkach zewnętrznych.

Zadaniem Prezesa jest również udzielanie zamówień publicznych dla Biura Prezesa Agencji i oddziałów regionalnych Agencji. Wynika to z faktu, iż Prezes jest kierownikiem zamawiającego w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (2019). W Agencji funkcjonuje jeden Departament ds. Zamówień Publicznych w strukturze Biura Prezesa. Podlegają jemu wszyscy pracownicy zajmujący się przeprowadzeniem zamówień publicznych, przy czym część z nich pracuje w oddziałach regionalnych.

Kolejnym zadaniem Prezesa jest rozstrzyganie sporów o właściwość między dyrektorami oddziałów regionalnych Agencji. Takie spory o właściwość w praktyce spotykane są bardzo rzadko dzięki precyzyjnym regulacjom w zakresie właściwości oddziałów. Statut nie wspomina natomiast o rozstrzyganiu sporów pomiędzy Biurem Prezesa a oddziałami regionalnymi, choć warto zauważyć, iż kompetencja do rozstrzygania takich sporów wynika z samej pozycji Prezesa, który jest bezpośrednim lub pośrednim przełożonym wszystkich pracowników Agencji. W praktyce spory kompetencyjne pomiędzy Departamentami w Biurze Prezesa a oddziałami regionalnymi występują między innymi w sytuacji realizowania inwestycji przez Departament z Biura Prezesa na terenie oddziału regionalnego, lub w zakresie podziału zadań w ramach obsługi jednego procesu tam gdzie Departamenty Biura Prezesa zapewniają pewne świadczenia oddziałom regionalnym.

Ostatnim z zadań Prezesa wskazanym przez Statut jest ustalanie regulaminu wynagrodzeń i nagród pracowników Agencji. Mając na względzie, iż w Agencji funkcjonują związki zawodowe, to zadanie Prezesa jest ograniczone przez przepisy regulujące zbiorowe prawo pracy a w szczególności przepisy Kodeksu pracy w zakresie uzgadniania z organizacjami związkowymi aktów zbiorowego prawa pracy w zakresie regulacji płacowych. Na dzień 10 października 2025 r. w Agencji obowiązywał Regulamin Pracy i Wynagradzania Pracowników Agencji Mienia Wojskowego z dnia 18.12.2019 r. uzgodniony z Międzyzakładowym Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowm Pracowników Wojska i wprowadzony Decyzją Prezesa z dnia 19.12.2019 (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2019). Regulamin ten był modyfikowany, a jedna z istotniejszych jego zmiana dotyczyła taryfikatora stanowisk i wynagrodzeń pracowników Agencji Mienia Wojskowego dokonana decyzją Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 21 listopada 2024 r. (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2024d), która w sposób istotny podniosła dolny pułap wynagrodzeń na większości stanowisk w Agencji[27].

Statut Agencji wylicza jakie zadania leżą po stronie oddziałów regionalnych. Warte podkreślenia jest to, iż o ile wcześniej Statut wspominał o zadaniach Prezesa (konkretnej osoby), to tutaj mowa jest o zadaniach oddziału regionalnego (czyli jednostki organizacyjnej) a nie o zadaniach dyrektora oddziału regionalnego. Taki zapis statutu jest konsekwencją centralizacji Agencji objawiającej się w zmniejszeniu roli dyrektorów wobec braku samodzielności finansowej oddziałów, którymi kierują.

[27] W zależności od stanowiska dolny poziom wynagrodzeń został podniesiony o 1000 – 1500 zł. Tylko przy najniższych stanowiskach tj. magazyniera, inspektora i starszego inspektora, poziom wynagrodzenia jest ustalany przez przepisy regulujące minimalne wynagrodzenie.

Pierwszym z zadań oddziału regionalnego jest realizowanie przejmowania mienia zgodnie z planem przekazywania tego mienia na dany rok kalendarzowy oraz gospodarowanie nim zgodnie z ustawą o AMW a w szczególności: porządkowanie stanu prawnego przejętego mienia, prowadzenie ewidencji mienia, utrzymywanie i ochrona mienia do czasu jego zagospodarowania. Oddziały regionalne w tym zakresie wykonują zadania Agencji opisane w art. 43 i następnych ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Sam plan przejmowania mienia zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy składa się trzech odrębnych części tj. planu przejmowania nieruchomości, planu przejmowania ruchomości koncesjonowanych (w szczególności broń, amunicja i uzbrojenie) oraz planu przejmowania ruchomości niekoncesjonowanych. Praktycznie są to trzy odrębne plany, a każdy z nich jest wykonywany przez inną jednostkę organizacyjną agencji. Przejmowaniem nieruchomości zajmują się głównie działy nieruchomości w oddziałach regionalnych. Przejmowaniem ruchomości niekoncesjonowanych zajmują się działy gospodarki mieniem ruchomym w oddziałach regionalnych. Natomiast przejmowaniem mienia ruchomego koncesjonowanego zajmuje się głównie Departament Gospodarki Mieniem Ruchomym w Biurze Prezesa. Warto w tym miejscu zauważyć, iż pomimo zapisu Statutu, z którego można wywnioskować, iż oddziały regionalne odpowiadają za realizację całości planu w zakresie swojej właściwości, to de facto nie wykonują tego planu w odniesieniu do ruchomości koncesjonowanych. Szczegółowy sposób i tryb przekazywania mienia Skarbu Państwa na rzecz Agencji Mienia Wojskowego został uregulowany w rozporządzeniu Rady Ministrów (rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa do zagospodarowania albo w użyczenie Agencji Mienia Wojskowego, 2016), co jest wyjątkiem od zasady, iż akty wykonawcze wydawane na podstawie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego wydaje Minister Obrony Narodowej. Wynika to z faktu, iż przejmowanie mienia przez Agencję dotyczy więcej niż jednego resortu, w tym wypadku resortu obrony narodowej oraz resortu spraw wewnętrznych. Sam plan jest sporządzany oddolnie zaczynając od jednostek organizacyjnych podległych każdemu z ww. resortów, które zgłaszają mienie jakie chcą przekazać do swoich przełożonych a ostateczna treść planu jest uzgadniana przez przedstawicieli każdego z tych resortów z Prezesem Agencji stosownie do treści art. 46 ust 5 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

Kolejne zadania oddziałów regionalnych związane są z realizacją inwestycji i remontów. Oddziały odpowiadają za opracowanie projekt planu inwestycji budowlanych oddziału, opracowywanie projektu planu remontów i konserwacji zasobu oddziału a następnie za realizację tych planów po ich zatwierdzeniu przez Prezesa Agencji. Procedura powstawania tych planów została omówiona przy okazji przedstawiania zadań Prezesa, a w tym miejscu

warto przedstawić, jak wygląda realizacja tych planów przez oddziały regionalne. Na podstawie planu inwestycji budowlanych oddział regionalny będzie albo dokonywał zakupu gruntów, budynków lub lokali z przeznaczeniem na zakwaterowanie, albo będzie realizował inwestycje budowlane jako inwestor. Ponieważ zakupy nieruchomości są wyłączone ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (2019, art. 11 ust. 1 pkt 6) oddziały realizują je na podstawie wewnętrznych regulacji w formie wytycznych Prezesa (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2023). Celem tych wytycznych jest między innymi zapewnienie przejrzystości i konkurencyjności procesu nabywania nieruchomości. Oddziały mogą realizować inwestycje budowlane zlecając odrębnie opracowanie dokumentacji projektowej a następnie zlecać wykonawstwo budowy lub zlecać realizację zadania w formule zaprojektuj i wybuduj.

Zlecanie projektowania i wykonawstwa budów jest realizowane przez oddziały w ramach ustawy Prawo zamówień publicznych, za wyjątkiem, gdy te prace mają być zlecone dla jednej ze spółek córek Agencji. Podstawą do tego jest art. 63 ust. 1a ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, zgodnie z którym do czynności w zakresie zarządu i administrowania nieruchomościami, przygotowania, prowadzenia i rozliczania zadań inwestycyjnych, w tym projektowania, budowania, sprawowania nadzoru autorskiego, przebudowy i remontów oraz dostaw i usług związanych z tymi zadaniami inwestycyjnymi, przygotowania, prowadzenia i rozliczania usług najmu, usług wypoczynkowych, konferencyjnych i szkoleniowych, ochrony obiektów oraz robót budowlanych i remontowych, a także dostaw i usług z tym związanych, dokonywanych przez jednoosobową spółkę Skarbu Państwa reprezentowanego przez Agencję, jeżeli ponad 80% działalności takiej spółki jest wykonywane na rzecz Agencji, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych. Agencja posiada zarówno spółkę specjalizująca się w projektowaniu – AMW Invest sp. z o.o. oraz w budownictwie – AMW Sinevia sp. z o.o.

Również w przypadku realizowania remontów, Agencja będzie pełniła rolę inwestora wyłaniając przedsiębiorców realizujących remont w oparciu o procedurę zamówień publicznych, chyba że wykonawcą remontu będzie jedna ze spółek córek Agencji. Zakres remontów, konserwacji i napraw lokali mieszkalnych, które obciążają Agencję, oraz zakres konserwacji, napraw i wymiany, których Agencja nie wykonuje w lokalach mieszkalnych a także sposób i tryb dokonywania remontów i ich odbioru, sposób ustalania zużycia wyposażenia i urządzeń technicznych w lokalu mieszkalnym oraz normy tego zużycia, kwalifikujące do naprawy lub wymiany, sposób ustalania kosztów remontów kwater albo lokali mieszkalnych nieprzeznaczonych na kwatery internatowe jest regulowany przez rozporządzenie wydane na podstawie art. 75 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego

(rozporządzenie w sprawie gospodarowania lokalami mieszkalnymi przez Agencję Mienia Wojskowego, 2016).

Statut wskazuje, iż zadaniem oddziału regionalnego jest administrowanie zasobem nieruchomości oddziału regionalnego Agencji i sprawowanie nadzoru nad administrowaniem realizowanym w trybie zleconym. Zapis ten dokonuje wyraźnego podziału na dwie formuły w jakich agencja administruje posiadanym zasobem. Pierwszy z nich to samodzielne administrowanie zasobem. W praktyce dotyczy to wyłącznie nieruchomości innych niż budynki i lokale mieszkalne, gdyż te są administrowane właśnie w trybie zleconym przez spółkę córkę Agencji – TBS AMW Kwatera sp. z o.o., z którym to podmiotem umowy na administrowanie zasobem są zawierane z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych. Struktura TBS AMW Kwatera sp. z o.o. jest dostosowana do struktury oddziałów regionalnych, aby ułatwić koordynację współpracy.

Kolejnym zadaniem oddziału regionalnego jest organizowanie zakwaterowania przez tworzenie i utrzymywanie bazy internatowej i wydzielanie kwater oraz najem lokali mieszkalnych na to zakwaterowanie. Zapis ten dotyczy realizacji przez Agencję jednej z trzech form zakwaterowania Sił Zbrojnych Zakwaterowanie Sił Zbrojnych zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (1955), tj. w postaci prawa żołnierza do miejsca w internacie lub kwaterze internatowej. Internatem jest budynek lub zespół pomieszczeń mieszkalnych stanowiących organizacyjną całość, przeznaczony do zakwaterowania żołnierzy zawodowych lub pracowników cywilnych wojska. Generalnie internaty to z reguły całe budynki przeznaczone na tą formę zakwaterowania. Kwatery internatowe to z reguły lokale mieszkalne, które z uwagi na aktualne potrzeby, przeznaczane są do pełnienia funkcji internatu. Często kwatery internatowe przydzielane są dowódcom jednostek, aby unikać niezręcznych sytuacji mieszkania przez dowódcę z podległymi mu żołnierzami w jednym internacie, gdzie nierzadko część infrastruktury jest wspólna. Co istotne w celu realizacji tej form zakwaterowania oddziały regionalne mogą wynajmować od osób prywatnych lokale mieszkalne, aby przeznaczyć je na kwaterę internatową. Jest to elastyczne rozwiązanie, pozwalające bez ponoszenia nakładów inwestycyjnych pozyskiwać lokale na wolnym rynku na potrzebny czas. Wynajmowanie przez Agencję lokali mieszkalnych jest szczególnie przydatne, gdy powstaje jednostka wojskowa w lokalizacji, gdzie Agencja nie ma zasobu lokalowego, a jednocześnie funkcjonuje dobry rynek najmu. Także duża zmienność w stanach liczebnych jednostek, może skłaniać do korzystania z najmu jako formy pozyskiwania lokali pod kwatery internatowe, gdyż nie wymaga to czasochłonnego i kosztownego procesu budowy nowych budynków.

Zgodnie ze Statutem oddział regionalny odpowiada za opróżnienie lokalu przez osoby, które samowolnie zajęły ten lokal, bez obowiązku dostarczenia innego lokalu. Redakcja tego zadania w Statucie jest niefortunna i powoduje trudności w jego interpretacji. Po pierwsze użycie słowa „przez" jest w tym kontekście nieprawidłowe i prawidłowa redakcja tego zapisu powinna brzmieć: „opróżnienie lokalu z osób, które samowolnie zajęły ten lokal". Obecna redakcja zapisu wskazuje odpowiedzialność oddziału regionalnego za działania osób zajmujących lokal, tak jakby osoby te miały same opróżnić lokal a odpowiada za to oddział regionalny. Po drugie, zapis ten może sugerować, iż tworzona jest nowa kategoria osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego, tj., osoby, które „samowolnie" go zajęły, czyli gdy samo wejście w posiadanie było bezprawne, jak np. w przypadku przestępstwa naruszenia miru domowego. Gdyby jednak w takiej sytuacji oddział regionalny miał jakieś szczególne uprawnienia do usuwania takich osób z lokalu, który został samowolnie zajęty to oddział regionalny powinien mieć przyznane w ślad za tym jakieś dodatkowe kompetencje egzekucyjne lub w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego. Co prawda dyrektor oddziału regionalnego jest organem egzekucyjnym na podstawie art. 19 § 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (1966) , to zakres jego uprawnień w tym zakresie jest niewielki, ograniczony bowiem do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę albo ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich oraz odszkodowań od żołnierzy i osób wspólnie z nimi zajmujących lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego. Opróżnienie lokalu Agencja będzie więc realizowała w trybie administracyjnym lub cywilnym w zależności kogo będzie dotyczyła eksmisja. W odniesieniu do żołnierza i osób z nim wspólnie zamieszkujących opróżnienie lokalu będzie przeprowadzane w trybie egzekucji administracyjnej, gdzie to dyrektor oddziału wydaje decyzję o opróżnieniu lokalu (ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 1995, art. 41 ust. 4) a następnie kieruje wniosek o opróżnienie lokalu do właściwego organu egzekucyjnego w egzekucji w administracji. W odniesieniu do pozostałych osób, tj. głównie osób innych niż żołnierze i osoby z żołnierzami zamieszkujące a także żołnierze lub osoby z nimi zamieszkujące, ale będące w szczególnej sytuacji osobistej[28], dyrektor oddziału nie może

[28] Art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych wymienia tutaj: kobietę w ciąży, małoletniego, osobę niepełnosprawną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, 858, 1089 i 116) lub ubezwłasnowolnioną, obłożnie chorego - osobę, która dysponuje dokumentem urzędowym lub zaświadczeniem lekarskim stwierdzającym stan zdrowia, w którym chory bez narażenia życia lub zdrowia nie może prowadzić normalnej egzystencji, a w szczególności nie jest zdolny do podjęcia żadnej pracy, wydanym nie wcześniej niż miesiąc przed wykonywaniem przymusowego wykwaterowania, emeryta i rencistę.

wydać decyzji o opróżnieniu lokalu a wyłącznym trybem postępowania będzie pozew do sądu powszechnego a następnie postepowanie egzekucyjne w trybie kodeksu postępowania cywilnego (ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 1995, art. 29b ust. 2, art. 45 ust. 3). Bez znaczenia dla procedury opróżnienia przy tym będzie, czy zajęcie lokalu nastąpiło samowolnie czy w wyniku wygaśnięcia umowy najmu, bowiem w jednym i drugim wypadku potrzebny będzie wyrok sądu, który określi ewentualne prawo do innego lokalu. Jednocześnie dbałość o to, aby lokali Agencji nie zajmowały osoby bez tytułu prawnego wynika z samych zasad prawidłowej gospodarki, więc cel opisany w § 6 ust. 8 Statutu jest superfluum legislacyjnym.

Statut, jako odrębne zadanie oddziału regionalnego, wskazuje zawieranie umów leasingu i najmu lokali mieszkalnych z osobami trzecimi na potrzeby zakwaterowania żołnierzy zawodowych. Już wcześniej omówione zadanie wskazywało na możliwość najmu lokali w celu przeznaczenia ich na kwaterę internatową. Ten zapis statutu w istocie powiela zapis wcześniejszy w odniesieniu do kwater internatowych, a dodatkowo wskazuje, iż zadaniem oddziału regionalnego jest także najem lokali z przeznaczeniem na inne formy realizacji prawa do zakwaterowania żołnierza tj. prawo do kwatery lub innego lokalu mieszkalnego. Kwatera to lokal mieszkalny przeznaczony na zakwaterowanie żołnierza zawodowego[29]. Ponownie warto zaznaczyć, iż korzystanie z najmu jako formy pozyskiwania przez Agencję lokali mieszkalnych ma swoje olbrzymie korzyści w czasie dużej zmienności w lokalizacji jednostek wojskowych a także ich liczebności. Agencja często nie posiada swojego zasobu w miejscowościach, gdzie wcześniej nie istniały jednostki wojskowe i w takich sytuacjach najem pozwala na elastyczne i szybkie budowanie bazy kwaterunkowej w oparciu o lokalny prywatny rynek.

Zadaniem oddziału regionalnego wskazanym w § 6 ust. 10 Statutu jest zawieranie umów o zarządzanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych. Minister Obrony Narodowej może zawierać z Agencją umowy o zarządzanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, niewykorzystywanymi przez te jednostki (ustawa o Agencji Mienia Wojskowego, 2015, art. 53 ust. 1 pkt 1). Zapis ten w istocie daje podstawę do tego, aby oddziały regionalne realizowały proces zarządzania tymi nieruchomościami nie tylko przy pomocy środków własnych, ale także zlecając zadania w tym zakresie innym podmiotom.

[29] Gdy, żołnierz nie korzysta ze świadczenia mieszkaniowego, to praktyką jest, jeżeli chodzi o zakwaterowanie, iż żołnierze, którzy w miejscu pełnienia służby mieszkają z rodzinami korzystają z kwatery (lokalu mieszkalnego) a żołnierze, którzy w miejscu służby mieszkają bez rodziny korzystają z internatu lub kwatery internatowej.

Kolejnym zadaniem oddziałów regionalnych jest nieodpłatnie przejmowanie od Skarbu Państwa, w tym od jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, nieruchomości, które mogą być zagospodarowane lub przeznaczone do obrotu w celu realizacji zadań Agencji. Zadanie to jest wyrazem współpracy pomiędzy różnymi podmiotami publicznymi w celu optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów. Praktyka pokazuje, że inne podmioty zarządzające nieruchomościami Skarbu Państwa, jak chociażby Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa posiadają nieruchomości, które mogą posłużyć w celu realizacji inwestycji budowlanych związanych z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych. W odniesieniu do jednostek znajdujących się w strukturach MON, przekazywanie nieruchomości Agencji często będzie następowało nie w celu ich wykorzystania na potrzeby zakwaterowania, lecz aby je lepiej zagospodarować przez co należy rozumieć najem, dzierżawę czy sprzedaż. Wynika to z tego, że jednostki wojskowe nie mogą samodzielnie wynajmować, wydzierżawiać czy sprzedawać nieruchomości podmiotom prywatnym a realizacja tego jest możliwa za pomocą Agencji. Przekazywanie mienia odbywa się zgodnie z wcześniej ustalonym planem (Murach, 2014, s. 29–39).

Zgodnie ze Statutem zadaniem oddziału regionalnego jest sprzedawanie, zamiana, darowizna nieruchomości, oddawanie ich w trwały zarząd, dzierżawę, najem, użyczenie oraz ustanawianie na nich ograniczonych praw rzeczowych. Taka redakcja tego zapisu statutu ma na celu zaznaczenie, iż tego typu działania na nieruchomościach są dokonywane na poziomie oddziałów a nie Biura Prezesa. Jednakże wewnętrzne wytyczne w tym zakresie wprowadzają obowiązek uzyskiwania przez oddział regionalny zgody Prezesa na dokonywanie czynności w ramach tego zadania (Prezes Agencji Mienia Wojskowego, 2025). Działania te służą prowadzeniu racjonalnej gospodarki, o której mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Dyrektorzy oddziałów regionalnych wykonują te zadania w oparciu o pełnomocnictwa udzielone przez Prezesa.

Zadaniem oddziału regionalnego jest dokonywanie na potrzeby Agencji zakupu nieruchomości, po uzyskaniu zgody Prezesa Agencji. Dyrektorzy oddziałów regionalnych[30] posiadają pełnomocnictwa Prezesa do dokonywania zakupów nieruchomości w celu realizacji tego zadania. Istotą tego zapisu jest de facto ograniczenie wewnątrz swobody oddziału regionalnego przy wykonywaniu tego pełnomocnictwa do konieczności uzyskiwania każdorazowo zgody Prezesa na zakup nieruchomości. Wątpliwości może budzić ewentualna ważność umowy sprzedaży zawarta na podstawie pełnomocnictwa Prezesa przez dyrektora

[30] Pełnomocnictwa takie posiadają także niektóry kierownicy działów nieruchomości.

oddziału bez zgody Prezesa. Można tutaj przedstawić zarówno argumenty za ważnością takiej umowy jak i za jej bezwzględną nieważnością. Za nieważnością będzie przemawiała wykładnia art. 58 § 1 kodeksu cywilnego, zgodnie z którą przez ustawę we wskazanym przepisie należy rozumieć każdy akt prawa powszechnie obowiązującego, w tym rozporządzenie (Janiak, 2012, art. 58). Ponieważ obowiązek uzyskania zgody wynika z aktu prawnego powszechnie obowiązującego w randze rozporządzenia, to brak uzyskania zgody Prezesa na zakup nieruchomości spowoduje nieważność czynności. Z drugiej strony Statut Agencji pomimo, iż ma rangę rozporządzenia funkcjonalnie pełni rolę podobną do zarządzeń ministrów, o których mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co prowadziłoby do traktowania jego jako aktu wewnętrznego, obowiązującego tylko Agencję. Należy zwrócić jednak uwagę, iż przy zawieraniu ewentualnej umowy sprzedaży dyrektor oddziału regionalnego będzie działał w oparciu o pełnomocnictwo udzielone przez Prezesa i ta okoliczność powinna przemawiać za ważnością umowy zawartej w ramach tego pełnomocnictwa. Zgoła inna byłaby sytuacja, gdyby prawo do zawarcia umowy przez dyrektora oddziału wynikało z przepisu prawa. W tym przypadku należałoby przyjąć, iż brak wymaganej zgody Prezesa powodowałby nieważność czynności prawnej bowiem Statut Agencji ma rangę aktu powszechnie obowiązującego, pomimo jego podobieństwa do zarządzeń o których mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej.

Zadaniami oddziału regionalnego, które również są realizowane w oddziałach regionalnych jest przekazywanie nieodpłatnie jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz budowli i urządzeń infrastruktury, po uzyskaniu zgody Prezesa Agencji. Zadanie to wynika z art. 54 ust. 1 pkt 4 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego i jest elementem realizowania przez Agencję racjonalnej gospodarki nieruchomościami oraz wyrazem traktowania Państwa jako całości niezależnie od tego czy zasoby mają być przekazywane pomiędzy administracją rządową czy samorządową. Na marginesie warto zaznaczyć, iż Agencja sama często otrzymuje nieodpłatnie lub po znacznie obniżonej cenie nieruchomości z przeznaczeniem na zakwaterowanie Sił Zbrojnych.

Jako odrębne zadanie Statut wskazuje dokonywanie przez oddziały regionalne innych czynności cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości. Zapis ten zawiera otwarty katalog czynności zawierający w sobie każdą inną formę działania poza tymi wskazanymi wprost w Statucie. Mając na względzie wielość stanów faktycznych jakie mogą zaistnieć przy prowadzeniu racjonalnej gospodarki jest to rozwiązanie słuszne.

Kolejnym zadaniem oddziału regionalnego jest przyjmowanie w drodze umów najmu, zasobu mieszkaniowego od towarzystw budownictwa społecznego utworzonych przez

Agencję. Zapis ten odnosi się aktualnie wyłącznie do przejmowania zasobu z AMW Towarzystwo Budownictwa Społecznego „KWATERA" sp. z o.o. i jest on zbędny, gdyż cała treść tego zapisu jest już zawarta w zadaniu oddziału, polegającym na zawieraniu umów leasingu i najmu lokali mieszkalnych z osobami trzecimi na potrzeby zakwaterowania żołnierzy zawodowych. Szukając jednak ratio legis tego zapisu w Statucie można przypuszczać, iż jego umieszczenie miało na celu uniknięcie wątpliwości czy spółka córka Agencji jest osobą trzecią.

Kolejnym elementem prowadzenia racjonalnej gospodarki nieruchomościami jest zadanie oddziałów regionalnych polegające na przekazywaniu nieruchomości zbędnych do wykonywania zadań Agencji do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami (1997). Przekazywanie odbywa się w ramach przepisów wskazanej wcześniej ustawy. Ustawa ta wyodrębnia cztery zasoby nieruchomości tj. zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminne zasoby nieruchomości, powiatowe zasoby nieruchomości, wojewódzkie zasoby nieruchomości. Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa.

Ostatnim zadaniem oddziałów regionalnym wskazanym przez Statut jest dokonywanie kontroli kwater i lokali mieszkalnych w zakresie zamieszkiwania w nich osób uprawnionych. Obiekty te nie mogą być bowiem podnajmowane ani użyczane bez zgody dyrektora oddziału (ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 1995, art. 31). Taka kontrola jest elementem racjonalnego zarządzania zasobami. Agencja zapewnia zakwaterowanie żołnierzom zawodowym w ramach środków finansowych przeznaczonych w budżecie Państwa na obronę narodową i powinna przeciwdziałać sytuacjom, gdy lokal mieszkalny będzie zamieszkiwany przez inne osoby, niż te którym Agencja przydzieliła lokal. Taka kontrola zawsze przeprowadzana jest z urzędu, choć częstym zjawiskiem jest, iż przeprowadzenie kontroli poprzedza uzyskanie przez oddział regionalny informacji, iż dany lokal może być wykorzystywany przez osoby nieuprawnione. Jeżeli w wyniku kontroli zostanie stwierdzone, że żołnierz:

- wynajmuje albo oddaje do bezpłatnego używania przydzieloną kwaterę albo inny lokal mieszkalny,
- nie zamieszkuje w niej przez okres dłuższy niż trzy miesiące, z przyczyn niewynikających ze stosunku służby lub innych niezależnych od niego lub,

- używa lokalu mieszkalnego, miejsca w internacie albo kwaterze internatowej w sposób sprzeczny z decyzją o przydziale kwatery albo innego lokalu mieszkalnego, miejsca w internacie albo kwaterze internatowej lub,
- w sposób niezgodny z przeznaczeniem, zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, albo niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców, lub
- wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu albo obowiązującym w tym zakresie regulaminom w internacie albo w kwaterze internatowej, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali lub miejsc w internacie albo kwaterze internatowej,

może on utracić prawo do zakwaterowania w miejscowości, w której pełni służbę na czas pełnienia tej służby (ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 1995, art. 21 ust. 8 i 9). Tym samym oddział regionalny posiada nie tylko prawo kontroli prawidłowości wykorzystania kwater, kwater internatowych i internatów, ale także realne możliwość nałożenia dotkliwej sankcji w przypadku stwierdzenia naruszeń.

3.2 Zadania realizowane przez Agencję Mienia Wojskowego

Celem omówienia zadań realizowanych przez Agencję warto dokonać pewnej systematyzacji w tym zakresie. Ustawodawca wprost dokonuje podziału zadań Agencji Mienia Wojskowego na zadania własne i zadania zlecone (ustawa o Agencji Mienia Wojskowego, 2015, art. 7 i 9). Dodatkowo do zadań wskazanych przez ustawę o Agencji Mienia Wojskowego można dodać kategorię zadań powierzonych, choć sam ustawodawca nie nazywa tego zadaniem (ustawa o Agencji Mienia Wojskowego, 2015, art. 6). Mając powyższe na względzie można przyjąć ustawowe wyróżnienie rodzajów zadań Agencji na:

1. własne,
2. zlecone oraz
3. powierzone.

Można ponadto dokonać funkcjonalnego podziału rodzajów zadań realizowanych przez Agencję Mienia Wojskowego na zadania z zakresu:

1. zakwaterowania Sił Zbrojnych RP, gdzie będą znajdowały się wszelkie zadania z tego zakresu, od nabywania nieruchomości i ruchomości na cele zakwaterowania, przez działalność budowlaną i remontową z tego zakresu, przydział lokali żołnierzom, na zarządzaniu nieruchomościami mieszkalnymi kończąc,

2. gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, zbędnym dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, gdzie będą znajdowały się wszelkie zadania związane z obrotem mieniem, które stało się zbędne dla Sił Zbrojnych RP a w szczególności zbywanie zbędnego mienia ruchomego (broń, sprzęt, pojazdy), oraz zbędnych nieruchomości,
3. gospodarowania mieniem Skarbu Państwa innym niż zbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, gdzie będą znajdowały się wszelkie działania na mieniu Skarbu Państwa, które jednak będzie miało znaczenie dla obronności.
4. promocja Sił Zbrojnych, która aktualnie polega głównie na organizacji cyklicznych pokazów lotniczych w Radomiu pod nazwą AirSHOW Radom.
5. obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, gdzie będą mieściły się zadania z zakresu międzynarodowego obrotu uzbrojeniem i produktami podwójnego zastosowania,
6. realizacja inwestycji dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, gdzie będą mieściły się wszelkie działania związane głównie z rozwojem i utrzymaniem infrastruktury dla potrzeb obronności.

Ponadto można dokonać trzeciego podziału zadań z punktu widzenia historycznego:

1. zadania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, której przeważającym przedmiotem działalności były działania związane z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych w tym budownictwo, utrzymanie nieruchomości, zarządzanie nieruchomościami.
2. zadania dawnej Agencji Mienia Wojskowego, której przeważającą działalnością było gospodarowanie mieniem, które nie służyło zakwaterowaniu, a w szczególności zbywanie zbędnych nieruchomości oraz wyposażenia i uzbrojenia,
3. nowe zadania nowej Agencji Mienia Wojskowego, gdzie oprócz działań dwóch wcześniej wymienionych podmiotów ustawodawca dodał wytwarzanie, przechowywanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, prowadzenie międzynarodowego obrotu uzbrojeniem, oraz produktami podwójnego zastosowania oraz promocję Sił Zbrojnych RP.

3.2.1. Zadania własne Agencji Mienia Wojskowego

Szczegółowe omówienie zadań Agencji zostanie dokonane zgodnie z podziałem ustawowym działań, tj. na zadania własne, zadania zlecone oraz zadania powierzone. Pozostałe dwie

kategorie podziału zadań tj. podział ze względu na funkcję oraz podział historyczny zadań są autorskie.

Ustawodawca rozpoczyna wymienianie zadań własnych Agencji od gospodarowania mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym Agencji, w tym obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zadanie to zostało przypisane do tego wyspecjalizowanego podmiotu z uwagi na fakt, iż obrót uzbrojeniem oraz produktami podwójnego zastosowania[31] jest ściśle regulowany przez prawo międzynarodowe. Działa w tym zakresie wiele organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem takich jak OPCW - Organizacja Zakazu Broni Chemicznej, CTBTO - Organizacja Układu o Całkowitym Zakazie Prób Jądrowych, Grupa Australijska, NSG - Grupa Dostawców Jądrowych, Komitet Zanggera, MTCR - Reżim Kontrolny Technologii Rakietowych.

Polska jest ponadto stroną wielu traktatów w tym zakresie:

1. Układu o zakazie prób broni nuklearnej w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą (PTBT),
2) Układu o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej (NPT),
3) Konwencji o fizycznej ochronie materiałów jądrowych,
4) Protokołu zakazującego używania w czasie wojny gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków wojny bakteriologicznej (Geneva Protokol),
5) Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej i toksycznej oraz o ich zniszczeniu (BW Convention),
6) Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów (Chemical Weapons Convention, CWC),
7) Konwencji o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych rodzajów broni konwencjonalnych, które mogą być uznawane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki (CCW Convention),

[31] Produktami podwójnego zastosowania są produkty, włącznie z oprogramowaniem i technologią, które mogą być stosowane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych, oraz obejmują produkty, które mogą być wykorzystane do projektowania, rozwijania, produkcji lub stosowania broni jądrowej, chemicznej lub biologicznej bądź środków jej przenoszenia, w tym wszystkie produkty, które mogą być użyte zarówno w zastosowaniach niewybuchowych, jak i w jakikolwiek sposób do wspomagania wytwarzania broni jądrowej lub innych urządzeń do wybuchu jądrowego. Jest to definicja legalna wynikająca z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania, Dz.U.UE.L.2021.206.1 z dnia 2021.06.11.

8) Konwencji o zakazie użycia, gromadzenia zapasów i transferów min przeciwpiechotnych i o ich zniszczeniu (Konwencja Ottawska),
9) Układu w sprawie Antarktydy,
10) Układu o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi (Outer Space Treaty),
11) Układu o zakazie umieszczania broni jądrowej i innych rodzajów broni masowej zagłady na dnie mórz i oceanów oraz w jego podłożu (Seabed Treaty),
12) Konwencji o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich (Enmond Convention),
13) Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE Treaty),
14) Aktu końcowego negocjacji w sprawie limitów osobowych konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie,
15) Dokumentów Wiedeńskich 1990, 1992 i 1994 w sprawie budowania środków zaufania i bezpieczeństwa,
16) Traktatu o otwartych przestworzach,
17) Konwencji o zapobieganiu i ściganiu zbrodni ludobójstwa,
18) Konwencji Genewskiej w sprawach ochrony osób cywilnych w czasie działań wojennych,
19) Protokołu I załączonego do Konwencji Genewskiej w sprawie ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Sejm RP, 2000, uzasadnienie).

Znaczna część z tych traktatów ma charakter nieprofileracyjny, tj. stara się ograniczyć rozpowszechnianie broni określonego rodzaju. W tej sytuacji pojawiła się realna potrzeba powołania podmiotu, który realizując interesy Polski będzie zajmował się międzynarodowym obrotem uzbrojeniem i produktami podwójnego wykorzystania. Umiejscowienie tego zadaniach w ramach agencji wykonawczej podległej Ministrowi Obrony Narodowej jest rozwiązaniem naturalnym, mając na względzie, iż podmiot ten ma wyspecjalizowane struktury związane z obrotem uzbrojeniem wynikające z zadań związanych ze zbywaniem zbędnego uzbrojenia. Zadania w tym zakresie są realizowane przez Biuro Prezesa.

Jako drugie z zadań własnych ustawodawca wymienia obrót mieniem, w tym sprzedaż lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury. Jest to jedno z głównych zadań Agencji Mienia Wojskowego od początku jej istnienia. Agencja dysponowała i dalej dysponuje znacznym zasobem mienia, którym obraca osiągając z tego tytułu dochód. Znaczna część tego obrotu to sprzedaż lokali mieszkalnych dla żołnierzy, którzy wcześniej w nich zamieszkiwali. Dochody z tytułu gospodarowania nieruchomościami w roku 2025 zaplanowano na kwotę 459

692 000 zł (Agencja Mienia Wojskowego, 2024a, s. 14). W początkowym okresie funkcjonowania Agencja zbywała też znaczne ilości zbędnego wyposażenia i uzbrojenia. Aktualnie działalność ta jest mniej istotna pod względem wolumenu obrotu i w roku 2025 zaplanowano z tego tytułu przychody w wysokości 32 930 000 zł (Agencja Mienia Wojskowego, 2024a, s. 14). Dla porównania w roku 2017 agencja planowała przychody z tytułu sprzedaży mienia ruchomego na poziomie 190 467 000 zł (Agencja Mienia Wojskowego, 2016, s. 12). Zadania w tym zakresie są realizowane przez Biuro Prezesa jak i Oddziały Regionalne.

Jako trzecie zadanie własne ustawodawca wymienia przejmowanie i nabywanie mienia. Zadanie to jest pokrewne do poprzedniego, lecz ustawodawca uwypukla tutaj element pozyskiwania mienia. Zadanie to jest realizowane przez Biuro Prezesa jak i Oddziały Regionalne.

Uporządkowanie stanu prawnego mienia jest czwartym zadaniem wskazanym w ustawie. Było ono szczególnie istotne w początkowym czasie funkcjonowania Agencji. W okresie po upadku PRL, resort obrony jak i inne resorty otrzymały szereg nieruchomości, których stan prawny wymagał podjęcia działań prawnych w celu założenia ksiąg wieczystych czy zmiany stanu prawnego ksiąg wieczystych na zgody ze stanem faktycznym. Skala tych działań była na tyle znaczna, że ustawodawca postanowił nadać temu rangę wyodrębnionego ustawowo zadania Agencji. Zadanie to jest realizowane przez Biuro Prezesa jak i Oddziały Regionalne.

Jako piąte z zadań ustawodawca wymienia prowadzenie ewidencji mienia, w tym mienia Skarbu Państwa, powierzonego lub użyczonego Agencji do zagospodarowania. Jest to zadanie o charakterze pomocniczym w odniesieniu do innych zadań. Prowadzenie ewidencji jest niezbędne w celu prowadzenia prawidłowej gospodarki mieniem, trudno to jednak uznać za cel sam w sobie. Ujęcie tego jako wyodrębnionego zadania wydaje się zbędne, gdyż prowadzenie takiej ewidencji siłą rzeczy musiałoby stanowić konieczny element innych zadań omawianego podmiotu. Zadanie to jest realizowane przez Biuro Prezesa jak i Oddziały Regionalne.

Kolejnym zadaniem własnym wskazanym w ustawie jest dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych i użytkowych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Zadanie to jest historycznie jednym z podstawowych dla służby kwatermistrzowskiej. Jak już wspomniano we wcześniejszej części pracy, zasób nieruchomości przejęty przez Agencję był w bardzo złym stanie technicznym i wymagał znacznych nakładów remontowych. Remonty te są dokonywane cyklicznie choć nawet obecnie w zasobie Agencji znajdują się lokale, które ze

względu na stan techniczny nie są przeznaczane na zakwaterowanie Sił Zbrojnych (są one zagospodarowywane w inny sposób głównie poprzez wynajem, lub sprzedaż). Jednocześnie zasób mieszkaniowy ma to do siebie, że nawet w wyniku prawidłowego użytkowania niszczeje i wymaga remontów dla jego utrzymania w należytym stanie technicznym. Jest to jedno z kluczowych zadań Agencji, realizowane głównie przez Oddziały Regionalne. W planie finansowym Agencji Mienia Wojskowego na rok 2025 na realizację tego zadania zaplanowano kwotę 243 488 000 zł (Agencja Mienia Wojskowego, 2024a, s. 16).

Stosunkowo nowym zadaniem Agencji jest podejmowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej oraz wsparcie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii dla potrzeb Sił Zbrojnych w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Zadanie to należy uznać za element prawidłowej gospodarki mieniem, którą powinno cechować zmniejszanie kosztów eksploatacyjnych majątku. Wpisanie tego jako ustawowego zadania ma podkreślić istotność działań podejmowanych w tym zakresie. Zadanie to zostało dodane do ustawy o Agencji Mienia Wojskowego ustawą o obronie Ojczyzny w 2022 r. Jest ono realizowane głównie przez Oddziały Regionalne.

Zadaniem własnym jest również sporządzanie projektu i korekty trzyletniego planu wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego i przedstawianie go Ministrowi Obrony Narodowej do zatwierdzenia. Plan ten jest istotnym dokumentem kształtującym kierunki działań Agencji w zakresie zwiększania możliwości zapewnienia zakwaterowania Siłom Zbrojnym RP. Jest on opracowywany w oparciu o ogólne zasady planowania i efektywności inwestycji oraz rozpoznane potrzeby bieżące i perspektywiczne wynikające z sytuacji żołnierzy zawodowych, zmian etatowych i planów dyslokacji wojsk, oraz przeglądów i okresowych kontroli stanów sprawności technicznej, ekspertyz technicznych i zagrożeń bezpieczeństwa użytkowania obiektów zasobów Agencji (Agencja Mienia Wojskowego, 2024b, s. 4). Informacje o aktualnych potrzebach mieszkaniowych na potrzeby przygotowania planu trzyletniego Agencja czerpie ze źródeł własnych, w szczególności w oparciu o liczbę składanych do Agencji wniosków żołnierzy o przydział lokalu mieszkalnego lub miejsca w internacie lub kwaterze internatowej. Informacje o przyszłych potrzebach w zakresie zakwaterowania Agencja pozyskuje z Ministerstwa Obrony Narodowej, Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej oraz dowódców jednostek wojskowych w zakresie planowanych zmian organizacyjnych i kadrowych w Siłach Zbrojnych RP (Agencja Mienia Wojskowego, 2024b, s. 4). Dla przykładu głównymi dokumentami w zakresie szacowania przyszłych potrzeb kwaterunkowych w przypadku planu Trzyletniego na lata 2025-2027 były: „Program rozwoju Sił Zbrojnych na lata 2021-2035", „Pakiet

wzmocnienia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2023-2025", oraz „Plan zamierzeń organizacyjnych i dyslokacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na 2025 rok, oraz główne kierunki zmian na 2026" (Agencja Mienia Wojskowego, 2024b, s. 4). Plan trzyletni stanowi podstawę do planowania inwestycji mieszkaniowych i jest bazą do ustalania rocznych planów finansowych Agencji. Projekt planu trzyletniego sporządza się na dany rok budżetowy w terminie do dnia 1 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, czyli faktycznie plan trzyletni sporządzany jest corocznie. Ma to zapewnić coroczną aktualizację planu, zapewniając jednocześnie jego cykliczne poszerzanie o jeden rok do przodu w stosunku do poprzedniego planu.

Kolejnym a zarazem fundamentalnym zadaniem własnym Agencji, z punktu widzenia zakwaterowania, jest budowanie domów mieszkalnych w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Agencja pozyskuje na własność lokale mieszkalne w celach kwaterunkowych poprzez zakup gotowych lokali na rynku lub właśnie poprzez realizację własnych inwestycji polegających na budowie domów mieszkalnych. Obecnie Agencja realizuje jedynie budowy domów wielolokalowych, choć ustawowe określenie „domy mieszkalne" dopuszcza także realizację domów jednorodzinnych, choć byłyby one dyskusyjne z punktu widzenia kosztu, do ilości żołnierzy jakich potrzeby mieszkaniowe zaspokaja jeden dom. Agencja nie realizuje budowy domów własnymi siłami, lecz jako inwestor wyłania projektantów oraz wykonawców robót w ramach procedury zamówień publicznych. Część budów jest realizowana jednak z pominięciem procedury zamówień publicznych przez spółki, których jedynym wspólnikiem jest Agencja: AMW Invest sp. z o.o., która zajmuje się projektowaniem posiadając własne biuro projektowe, AMW Sinevia sp. z o.o. która zajmuje się wykonawstwem robót budowlanych, posiadając zarówno własne zaplecze wykonawcze oraz korzystając z podwykonawców oraz AMW Kwatera sp. z o.o. która również zajmuje się realizacją prac budowlanych nie posiadając jednak własnego biura projektowego ani zaplecza wykonawczego. Podstawą do zlecania spółkom zależnym od Agencji realizacji projektowania oraz wykonawstwa robót budowlanych z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych jest art. 63 ust 1a ustawy o Agencji Mienia Wojskowego zgodnie z którym, do czynności:

- zarządu i administrowania nieruchomościami,
- przygotowania, prowadzenia i rozliczania zadań inwestycyjnych, w tym projektowania, budowania, sprawowania nadzoru autorskiego, przebudowy i remontów oraz dostaw i usług związanych z tymi zadaniami inwestycyjnymi,
- przygotowania, prowadzenia i rozliczania usług najmu, usług wypoczynkowych, konferencyjnych i szkoleniowych,

- ochrony obiektów oraz robót budowlanych i remontowych, a także dostaw i usług z tym związanych,

dokonywanych przez jednoosobową spółkę Skarbu Państwa reprezentowanego przez Agencję, jeżeli ponad 80% działalności takiej spółki jest wykonywane na rzecz Agencji, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych. Celem tego rozwiązania jest traktowanie spółek zależnych od Agencji jako własnego zaplecza projektowo wykonawczego, gdyż właśnie w takim celu spółki te powstały.

Zadaniem własnym, pokrewnym do wcześniejszego jest partycypacja w kosztach budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych w społecznej inicjatywie mieszkaniowej utworzonych przez Agencję, w części przeznaczonej do zakwaterowania żołnierzy zawodowych i w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Jest to stosunkowo nowe zadanie bowiem dodane ustawą z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 29 września 2023 r. Celem dodania tego zadania było umożliwienie Agencji współdziałanie ze spółkami tworzącymi społeczne inicjatywy mieszkaniowe działającymi na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Agencja otrzymała możliwość partycypowania w kosztach inwestycji realizowanych przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe otrzymując w zamian lokale na cele zakwaterowania w budynkach zrealizowanych w ramach budownictwa społecznego. Rozwiązanie to tworzy dobre perspektywy pozyskiwania mieszkań przez Agencję niejako przy okazji realizowania inwestycji budowlanych dla potrzeb lokalnych społeczności. Skuteczność tego rozwiązania będzie w dużej mierze zależała od skali działalności społecznych inicjatyw mieszkaniowych, gdyż Agencja pełni tutaj jedynie rolę współfinansującego.

Kolejnym zadaniem własnym Agencji jest wytwarzanie, przechowywanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Zadanie to jest jedynie w części realizowane przez Agencję, gdyż Agencja sama nie wytwarza materiałów wybuchowych, broni ani amunicji. Obrót tymi produktami dokonywany przez Agencję wynika głównie z przejmowania ich od Sił Zbrojnych RP, gdy stają się one zbędne dla celów obronności.

Wśród zadań własnych znajduje się gospodarowanie dobrami niematerialnymi o charakterze majątkowym w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa

państwa. Jest to zadanie o charakterze pomocniczym do głównej działalności Agencji. Polega głównie na obrocie rożnego rodzaju licencjami i prawami autorskimi.

W zasobach Agencji znajdują się także lasy i z tego powodu jednym z jej zadań jest użytkowanie lasów przekazanych Agencji na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach lub niniejszej ustawy.

Kolejnym zadaniem własnym Agencji jest współpraca z przedsiębiorcami wykonującymi zadania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w zakresie realizacji obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zadanie to jest bezpośrednio związane z zadaniem wskazanym wcześniej. Tym razem ustawodawca jednak podkreśla, iż w zakresie realizowania obrotu, o którym mowa powyżej Agencja powinna współpracować z przedsiębiorcami którzy w tym segmencie działają. Jest to o tyle istotne, że zwiększa możliwości i uelastycznia ścieżki jakimi będzie realizowany obrót.

Jako jedno z zadań ustawodawca wymienia prowadzenie działań marketingowych i promocyjnych. Jest to działalność pomocnicza wobec głównych pionów działalności. Działalność ta wspiera przede wszystkim działania w zakresie zbywania nieruchomości oraz ruchomości a także pomaga w budowaniu wizerunku Agencji. Wszelka działalność sprzedażowa ma swoje wsparcie w działalności marketingowej. Ponadto Agencja jest widoczna na różnego rodzaju imprezach czy festynach, gdzie prowadzi sprzedaż zbędnego wyposażenia, głównie powojskowego.

Ustawodawca ponadto wskazuje, iż Agencja ma zajmować się realizacją zadań w zakresie inwestycji budowlanych i zakupów nieruchomości oraz ulepszeń posiadanych zasobów mienia, w tym spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi zaciągniętych na te cele, oraz zakupów innych środków trwałych, a także wartości niematerialnych i prawnych na potrzeby i w zakresie wynikającym z obronności i bezpieczeństwa państwa. W znacznej mierze jest to powtórzenie zadań, które wynikają już z tych wcześniej wskazanych, choć dodano tutaj element spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi. Gdy mowa o kosztach obsługi zobowiązań, można przez to rozumieć między innymi odsetki. Taki zabieg legislacyjny jest nieoczywisty bowiem w zadaniu tym, nie wskazano, iż Agencja może zaciągać zobowiązania w celu realizacji tego zadania, więc może pojawić się pytanie jakie zobowiązania w ramach tego celu ma regulować Agencja wraz z kosztami ich obsługi. Wydaje się, że jest to niedopatrzenie ustawodawcy, które winno zostać usunięte. Jeżeli Agencja miałaby mieć

możliwość zaciągania zobowiązań, które rodzą dodatkowe koszty obsługi (jak kredyty czy pożyczki) to powinno być to wskazane wprost, tak jak czyni ustawodawca chociażby w § 9 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

Wśród zadań własnych Agencji znajduje się prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Takie ograniczenie zakresu dopuszczalnej działalności gospodarczej wydaje się dobrym rozwiązaniem, gdyż celem Agencji nie może być prowadzenie jakiejkolwiek działalności. Ustawodawca jednocześnie zdecydował się na ustalenie, iż gospodarowanie przez Agencję powierzonymi i użyczonymi nieruchomościami w ramach zadań własnych nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej. Jest to istotne dla ustalenia czy Agencja jest czy nie jest przedsiębiorcą w danym stosunku prawnym, gdyż od tego może zależeć szereg obowiązków lub uprawnień agencji jakie wiążą się z przyznaniem statusu przedsiębiorcy. Przykładowo w tych stosunkach prawnych, w których Agencja nie będzie przedsiębiorcą, druga strona stosunku prawnego co do zasady nie będzie mogła uzyskać statusu konsumenta w rozumieniu art. 22^1 kodeksu cywilnego. Z tego punktu widzenia rozwiązanie takie ma na celu polepszenie prawnej sytuacji Agencji przy prowadzeniu gospodarowania mieniem. Ponadto ze statusem przedsiębiorcy wiążą się określone konsekwencje podatkowe, o czym szerzej w rozdziale 5.

Najnowszym zadaniem własnym Agencji jest organizowanie wspólnie z jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanymi jako podmiotami współdziałającymi, przedsięwzięć związanych z promocją Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w tym pokazów lotniczych. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj wyróżnienie pokazów lotniczych jako jedna z form promocji. Ma to związek z organizowaniem przez Agencję imprezy masowej AIR SHOW, której pierwsza edycja miała miejsce jeszcze w roku 1991 na lotnisku Ławica w Poznaniu. Kolejne AIR SHOW miały miejsce w roku 1995 w Dęblinie, w roku 1996 w Bydgoszczy, w roku 1998 ponownie w Dęblinie. Od 2000 roku AIR SHOW odbywa się cyklicznie w Radomiu. Kolejne edycje miały miejsce w latach: 2000, 2001, 2002, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2018, 2023. Edycja zaplanowana na rok 2025 została odwołana z uwagi na tragiczny wypadek lotniczy jaki nastąpił na lotnisku w Radomiu podczas ćwiczeń przed pokazem AIR SHOW w wyniku, którego zginął pilot myśliwca F-16. Celem zobrazowania skali przedsięwzięcia AIR SHOW warto wskazać w ślad za oficjalną stroną internetową organizatora, iż w AIR SHOW RADOM 2023 udział wzięło 175 tys. widzów, co uczyniło to wydarzenie trzecim co do wielkości w Europie. W dniach 26-27 sierpnia 2023 r. na lotnisku w Radomiu w ramach tego wydarzenia odbyło się 89 pokazów powietrznych trwających blisko 20 godzin, realizowanych przez pilotów z 17 państw. Miała

też miejsce podniebna defilada złożona z 19 formacji i 67 statków powietrznych. W imprezie wzięło udział ponad 200 statków powietrznych na niebie i na ziemi (w pokazie dynamicznym wzięło udział 157 statków i 40 w pokazie statycznym), zaprezentowało się 6 statków historycznych (replik) w tym P-51 Mustang. Do obejrzenia zwiedzającym udostępniono ponadto 72 sztuki sprzętu wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych oraz wojsk sojuszniczych NATO (Agencja Mienia Wojskowego, 2025)

3.2.2. Zadania zlecone Agencji Mienia Wojskowego

Ustawa o Agencji Mienia Wojskowego w art. 9 wymienia katalog otwarty zadań zleconych Agencji. Pierwszym i zarazem jednym z kluczowych jest wykonywanie powierzonych przez Ministra Obrony Narodowej zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz inwestycji i remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych. W tym zakresie mieści się między innymi tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowych, planowanie i realizowanie inwestycji, w tym budowy, zakupów i ulepszeń oraz remontów budynków, lokali mieszkalnych i internatów oraz związanej z nimi infrastruktury, w tym spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi zaciągniętych na te cele, a także zakupów środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Na realizację tego celu ustawa przewiduje przyznanie Agencji dotacji.

W powyższym zakresie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej i internatowej mieści się wypłacanie osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych. Świadczenia te są wypłacane z otrzymywanej dotacji. Proces ich wypłaty jest realizowany przez oddziały regionalne w formie przelewów przeprowadzanych przez system bankowości elektronicznej udostępniony przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Co warte podkreślenia, w tym zakresie Agencja jedynie korzysta z dostarczanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego systemu bankowości elektronicznej celem realizacji przelewów masowych. W związku z tym w odniesieniu do Agencji nie będzie miało zastosowanie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego i zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1060/2009, (UE) nr 648/2012, (UE) nr 600/2014, (UE) nr 909/2014 oraz (UE) 2016/1011, zwane rozporządzeniem DORA (Mariański i Kołodziejski, 2026, s. 277–288; Mariański, 2025, art. 64).

Jako narzędzie realizacji zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej i internatowej dyrektorzy oddziałów regionalnych mają prawo wydawania żołnierzom zawodowym decyzji administracyjnych związanych z realizacją prawa do zakwaterowania.

Kolejnym zadaniem zleconym Agencji jest wykonywanie umów zawartych przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników i przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. W przypadku umów zawartych w oparciu o przepisy pierwszej z wyżej wskazanych ustaw, ustawodawca odnosi się tutaj do umów o oddanie przedsiębiorstwa państwowego do odpłatnego korzystania, o których mowa w art. 52 tej ustawy. Tym samym Agencja uzyskuje prawną podstawę do wykonywania roli korzystającego w ramach umowy o korzystanie z przedsiębiorstwa, należącego do Skarbu Państwa, będącego w gestii Ministra Obrony Narodowej. Umowa taka zawierana jest pomiędzy Skarbem Państwa, który w tym przypadku będzie reprezentowany przez Ministra Obrony Narodowej a Agencją. W przypadku umów zawartych w oparciu o przepisy drugiej z wymienionych ustaw ustawodawca odnosi się do umów o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym w ramach, których organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego może powierzyć zarządzanie tym przedsiębiorstwem osobie fizycznej lub prawnej, o których mowa w art. 45a tej ustawy. Rozwiązanie to tworzy więc prawną możliwość pełnienia przez agencję funkcji podmiotu zarządzającego przedsiębiorstwem państwowym, którego organem założycielskim będzie Minister Obrony Narodowej.

Agencja posiada kompetencje do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dysponując wyspecjalizowanym Departamentem Zamówień Publicznych umiejscowionym organizacyjnie w strukturach Biura Prezesa. Z tego powodu ustawodawca w ramach rozsądnego gospodarowania środkami przewidział, iż Agencja może jako zadanie zlecone prowadzić na rzecz urzędu obsługującego Ministra Obrony Narodowej czyli aktualnie na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej postępowania o udzielenie zamówień publicznych oraz zawierać umowy wynikające z tych postępowań finansowanych z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej. Jest to rozsądny zabieg pozwalający używać zasobów Agencji do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych w innych jednostkach resortu obrony narodowej, które w szczególności albo nie mają wyspecjalizowanej komórki odpowiedzialnej za przeprowadzanie zamówień publicznych albo w danym czasie ilość pracy w zakresie przeprowadzania zamówień publicznych jest tak duża, iż wymaga wsparcia ze strony Agencji. Ustawodawca ponadto przewiduje, iż Agencja

może w ramach zadań zleconych nie tylko prowadzić postępowania od samego początku, ale również Minister Obrony Narodowej może przekazać Agencji do dalszego prowadzenia postępowania o udzielenie zamówień publicznych wszczęte, ale niezakończone.

Agencja w ramach zadań zleconych zajmuje się również wykonywaniem umów zawartych z Ministrem Obrony Narodowej, w ramach, których przejmuje kompleksy magazynowe.

Zadaniem zleconym Agencji jest również obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, inny niż określony w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Jest to zadanie tożsame do zadania własnego omówionego we wcześniejszej części pracy. Należy przyjąć, iż podział tego samego zadania na część własną oraz część zleconą wynika z chęci zapewnienia możliwie elastycznego finansowania, tak aby w części mogło być one finansowane ze środków własnych Agencji a w części z dotacji.

Ustawodawca jako zadanie własne Agencji przewiduje realizację zadań związanych z wdrażaniem programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, oraz występowanie o dofinansowanie, realizowanie oraz rozliczanie projektów, o których mowa w rozdziale 12 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 i w rozdziale 13 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, w zakresie właściwości Ministra Obrony Narodowej. W tak sformułowanym zadaniu zleconym Agencji trudno nie dostrzec pewnego niewłaściwego zabiegu legislacyjnego polegającemu na wprowadzeniu katalogu zamkniętego programów w zakresie polityki spójności finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Konsekwencją tego rozwiązania będzie sytuacja, w której powierzenie Agencji realizacji zadań w ramach kolejnego programu w zakresie polityki spójności, np. na lata 2028-2034 będzie wymagała zmiany ustawy. Ustawa powinna przewidywać otwarty katalog programów finansowanych ze środków europejskich, będących w zakresie właściwości MON odnośnie, których zadania związane z ich wdrażaniem może realizować Agencja, aby uniknąć konieczności zmiany ustawy wraz z powstaniem kolejnego programu.

Innym zadaniem zleconym jest zbywanie podmiotom wskazanym przez Ministra Obrony Narodowej mienia ruchomego przekazanego Agencji przez tego Ministra. Zapis

ustawy nie ogranicza kręgu podmiotów którym majątek może przekazać Agencja, pozostawiając to wyłącznie w ramach decyzji Ministra Obrony Narodowej.

Zadaniem zleconym jest również budowanie, ulepszanie, nabywanie i utrzymywanie obiektów infrastruktury o przeznaczeniu wojskowym, możliwych do wykorzystania również do celów cywilnych i gospodarowanie nimi. Zadanie to wykracza poza typowe działania związane z zapewnieniem zakwaterowania Siłom Zbrojnym RP, odnosi się bowiem zarówno do infrastruktury typowo wojskowej jak i do zasobu podwójnego zastosowania, z angielskiego „dual use", co oznacza infrastrukturę, która w czasach pokoju pełni funkcje cywilne natomiast w razie potrzeby może być wykorzystana na cele militarne. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) NR 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiającym wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, produkty podwójnego zastosowania oznaczają produkty, włącznie z oprogramowaniem i technologią, które mogą być stosowane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych. Obejmują wszystkie towary, które mogą być użyte zarówno w zastosowaniach niewybuchowych, jak i w jakikolwiek sposób do wspomagania wytwarzania broni jądrowej lub innych urządzeń do wybuchu jądrowego. Definicja infrastruktury podwójnego zastosowania pojawia się w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę" i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, gdzie wskazano, iż infrastruktura podwójnego zastosowania to infrastruktura sieci transportowej, która zaspokaja potrzeby zarówno sektora cywilnego, jak i obronności. Jest to bardzo szeroka definicja jednak odnosząca się wyłącznie do sektora transportowego z uwagi na charakter rozporządzenia, w którym została umiejscowiona. Polski ustawodawca nie definiuje infrastruktury podwójnego zastosowania, jednak należy przyjąć, iż zakres tego pojęcia z ustawy o Agencji Mienia Wojskowego jest dużo szerszy niż definicja legalna dokonana w cytowanym fragmencie rozporządzenia Rady czy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego. W szczególności infrastrukturą podwójnego zastosowania mogą być drogi, mosty, lotniska, porty, magazyny, fabryki, zapory wodne, kanały wodne, miejsca schronienia.

Agencja Mienia Wojskowego posiada zdolności do realizacji inwestycji budowlanych. W Biurze Prezesa funkcjonuje Departament Inwestycji Wojskowych oraz Departament Inwestycji i Remontów a w oddziałach regionalnych funkcjonują Działy Inwestycji i Remontów. W tych Departmanentach i Działach są zatrudnione między innymi osoby posiadające uprawnienia budowlane, mogące nadzorować prace budowlane. Ponadto Agencja jest jedynym wspólnikiem przedsiębiorstw zajmujących się projektowaniem – AMW Invest

oraz wykonawstwem robót budowlanych – AMW Sinevia. Chcąc wykorzystać te specjalistyczne kompetencje Agencji, ustawodawca jako zadanie zlecone wprowadził wykonywanie jako inwestor powierzonych Agencji przez Ministra Obrony Narodowej zadań w zakresie inwestycji wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w tym realizacja inwestycji na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Tym samym Agencja jest obok Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych kolejnym narzędziem w zasobie resortu Obrony Narodowej mogącym realizować zadania inwestycyjne z zakresu obronności.

Na terenie Polski stacjonuje wielu żołnierzy z państw obcych w szczególności z państw należących do NATO. Z tego powodu ustawodawca przewidział, iż podmiotem, który jako zadanie zlecone będzie realizował zadania związane z zapewnieniem zakwaterowania i wyżywienia żołnierzy wojsk obcych stacjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będzie Agencja Mienia Wojskowego. O ile wybór podmiotu w zakresie zapewnienia zakwaterowania jest naturalny z uwagi na fakt, iż Agencja w ramach normalnej działalności wykonuje to zadanie w odniesieniu do żołnierzy Wojska Polskiego to część tego zadania obejmująca zapewnienie wyżywienia, jest w zasadzie wyjątkiem od podstawowego zakresu działalności Agencji. Agencja bowiem nie zapewnia wyżywienia Siłom Zbrojnym RP, zadanie to wykonuje wojsko w ramach swoich zadań, a kompetencje w tym zakresie skupione są w ramach Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, będących jednostkami budżetowymi podległymi Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (zarządzenie w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, 2013). Tym samym Agencja nie posiada kompetencji, aby we własnym zakresie zapewniać wyżywienie, może jednak realizować to zadanie przy pomocy podmiotów zewnętrznych, świadczących stale usługi w zakresie wyżywienia.

Ustawodawca w art. 9 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego poświęconym zadaniom zleconym umieścił także przepis, który nie stanowi wprost zadania zleconego, tworzy natomiast podstawę prawną do realizowania przez Agencję szerokiego spektrum działań z zakresu obronności, wraz z przyznaniem prawa do finansowania tych działań zarówno ze środków pochodzących z przychodów z realizacji zadań oraz z pożyczek i kredytów. Zadaniami, które mogą być w ten sposób finansowane są powierzone przez Ministra Obrony Narodowej zadania w zakresie inwestycji wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, nabywanie sprzętu powszechnego użytku, sprzętu specjalistycznego i sprzętu wojskowego oraz środków technicznych i materiałowych, nabywanie usług wynikających z potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W tej formule prawnej, Agencja zyskuje prawo do wykonywania niemalże każdego zadania związanego z realizacją inwestycji czy zakupami,

wynikającego z potrzeb Sił Zbrojnych, powierzonego przez Ministra Obrony Narodowej. Uzupełnienie możliwości finansowania tych zadań z kredytów czy pożyczek znacznie uelastycznia sposób finansowania. Inwestycje powierzone Agencji przez Ministra Obrony Narodowej realizowane są w oparciu o umowę zawartą przez Agencję z Ministrem Obrony Narodowej albo jednostką organizacyjną podległą lub nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Umowa taka powinna określać w szczególności warunki finansowania oraz szczegółowy zakres inwestycji. Sprzęt, który w ramach art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego będzie nabywany, przekazywany jest Ministerstwu Obrony Narodowej lub jednostkom podległym nadzorowanym przez Ministra Obrony Narodowej także na podstawie umowy, która powinna określać przynajmniej warunki płatności. W odniesieniu do usług nabywanych w ramach wyżej wskazanej podstawy prawnej są one realizowane analogicznie również na podstawie umowy określającej warunki płatności, która jest zawierana pomiędzy Ministrem Obrony Narodowej lub jednostkami przez tego ministra nadzorowanymi lub mu podległymi. W celu uelastycznienia form wspierania obronności przez Agencję, ustawodawca przewidział także możliwość przejęcia przez Agencję uprawnień i obowiązków zamawiającego, w tym do zawarcia umowy dostaw i usług, w zakresie zakończonych postępowań o zamówienia publiczne przeprowadzonych przez urząd obsługujący Ministra Obrony Narodowej i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej. Takie przejęcie praw i obowiązków następuje każdorazowo w formie umowy cesji. W takim przypadku finansowanie dostaw i usług następuje ze środków Agencji, z zaciągniętych przez Agencję pożyczek i kredytów oraz przez Ministra Obrony Narodowej ze środków finansowych z części budżetu państwa, której dysponentem jest ten Minister. Przekazanie przez Agencję przedmiotu dostaw i usług jednostkom następuje na podstawie umowy, której niezbędnymi elementami jest określenie zasad korzystania przedmiotu umowy oraz zasad płatności, przy uwzględnieniu środków wydatkowanych przez Ministra Obrony Narodowej na sfinansowanie przedmiotu tych umów.

3.2.3. Zadania powierzone Agencji Mienia Wojskowego

Ustawa o Agencji Mienia Wojskowego obok zadań własnych i zleconych w art. 6 wskazuje, iż Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa prawo własności oraz inne prawa rzeczowe w odniesieniu do majątku ruchomego i nieruchomego. Ten majątek można podzielić na cztery grupy. Pomimo, iż ustawodawca nie określa tego jako odrębne zadanie to funkcjonalnie jest to kolejne z zadań, które ustawowo wykonuje Agencja. Ponieważ ustawodawca nie wymienia powyższych uprawnień Agencji jako

zadania zleconego ani zadania własnego, dla potrzeb niniejszego opracowania utworzono kategorię zadań powierzonych nawiązując do sformułowania użytego w art. 6 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

Do pierwszej grupy będą należały nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa wykorzystywane do zakwaterowania żołnierzy zawodowych, lub zajęte pod budowle i urządzenia związane z nieruchomościami służącymi do zakwaterowania żołnierzy oraz nieruchomości uznane za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli przedstawiona przez Agencję propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich przekazanie w celu realizacji zadań Agencji. Tym samym w pierwszej grupie mieszczą się nieruchomości związane z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych oraz takie, które są zbędne dla Sił Zbrojnych, ale mogą być racjonalnie zagospodarowane przez Agencję. Warto w tym miejscu wskazać, iż Agencja w odróżnieniu od wojska posiada wyspecjalizowane jednostki jakimi są Departament Nieruchomości i w Oddziałach Regionalnych Działy ds. Nieruchomości oraz Departament Marketingu i PR oraz w oddziałach Działy ds. Marketingu i PR. Aby przeznaczyć nieruchomości na wynajem na cele typowo komercyjne i czerpać z tego dochody, prowadzą one w tym zakresie działalność marketingową. Tym samym Agencja może zagospodarować nieruchomości zbędne dla celów obronności bardziej efektywnie niż gdyby pozostały one w Siłach Zbrojnych.

Do drugiej grupy należy majątek Skarbu Państwa będący, do dnia przekazania Agencji, w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowanych. Chodzi tu o majątek niewykorzystywany do realizacji ich zadań a także nieruchomości przekazane Agencji po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej albo minister właściwy do spraw wewnętrznych. Wymaga podkreślenia ponad resortowy charakter działania Agencji, gdyż w ramach tej grupy ma wykonywać ona prawo własności nie tylko do nieruchomości, które wywodzą się z jednostek resortu obrony narodowej, lecz również z resortu spraw wewnętrznych. Trzeba zaznaczyć, iż jest to rozwiązanie rozsądnie optymalizujące zarządzanie majątkiem publicznym, pozwalające uniknąć powoływania kolejnej agencji i ponoszenia z tego tytułu znacznych kosztów do prowadzenia rozsądnej gospodarki majątkiem związanym z resortem spraw wewnętrznych.

Do trzeciej grupy należy mienie ruchome Skarbu Państwa w tym produkty podwójnego zastosowania przeznaczone do zbycia albo nieodpłatnego przekazania siłom zbrojnym państw

obcych. Jest to specyficzna grupa majątku, gdzie Agencja pełni rolę swoistego pośrednika między Skarbem Państwa a państwem obcym.

Do czwartej grupy będzie należało każde inne mienie, które nie mieści się w żadnej z pozostałych grup a zostało przekazane Agencji. Taka regulacja ma zapewnić prawną podstawę przekazania Agencji praktycznie każdego mienia Skarbu Państwa, jeżeli będzie taka potrzeba. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, mając na względzie, iż Agencja podlega resortowi obrony narodowej, który potencjalnie może mieć uzasadnioną potrzebę pozyskania takiego majątku, którego nawet bardzo szeroki katalog zamknięty różnych rodzajów nieruchomości, które może przejąć Agencja, mógłby nie objąć.

Przekazanie powierzonego mienia następuje w formie protokołu zdawczo-odbiorczego z dniem jego podpisania i jest nieodpłatne. Użycie sformułowania „powierza" oznacza powstanie pomiędzy Skarbem Państwa a Agencją stosunku powiernictwa, bez przejścia praw rzeczowych do tego mienia. Wynika z tego, że Agencja Mienia Wojskowego ma kompetencje do wykonywania uprawnień Skarbu Państwa w stosunku do powierzonego jej mienia natomiast Skarb Państwa dalej pozostaje podmiotem praw i obowiązków w stosunku do tego mienia. Prowadzi to do konkluzji, że czynności cywilnoprawne dokonywane w odniesieniu do powierzonego mienia będą czynnościami Skarbu Państwa w imieniu i na rzecz którego będzie działała Agencja. Tym samym stroną stosunków cywilnych zawieranych przez Agencję odnośnie do powierzonego mienia będzie jego właściciel – Skarb Państwa. Agencja będzie natomiast wykonywała uprawnienia właścicielskie (Kiczka, 2009, s. 98).

3.3 Organizacja wewnętrzna Agencji Mienia Wojskowego

Od prawidłowej struktury organizacyjnej jednostki zależy efektywność realizacji przez nią określonych zadań publicznych. Nieprawidłowości w tym zakresie mogą skutkować zachwianiem całym systemem zarządzania (Fleszer, 2021, pkt 4). Struktura organizacyjna Agencji Mienia Wojskowego wynika z regulacji wewnętrznych tej instytucji, które są pochodną formy prawnej nadanej jej przez ustawodawcę. Ich analiza jest niezbędna aby odpowiedzieć na postawione na wstępie pytanie: czy forma prawna tej agencji wykonawczej jest adekwatna do realizacji postawionych przez nią zadań.

Wewnętrznymi aktami regulującymi strukturę organizacyjną Agencji są Regulamin Organizacyjny Agencji Mienia Wojskowego (dalej jako Regulamin Organizacyjny Agencji) oraz regulaminy organizacyjne oddziałów regionalnych. Ten pierwszy jest nadawany przez Prezesa na podstawie § 4 ust. 1 Statutu, choć Regulamin Organizacyjny Agencji Mienia

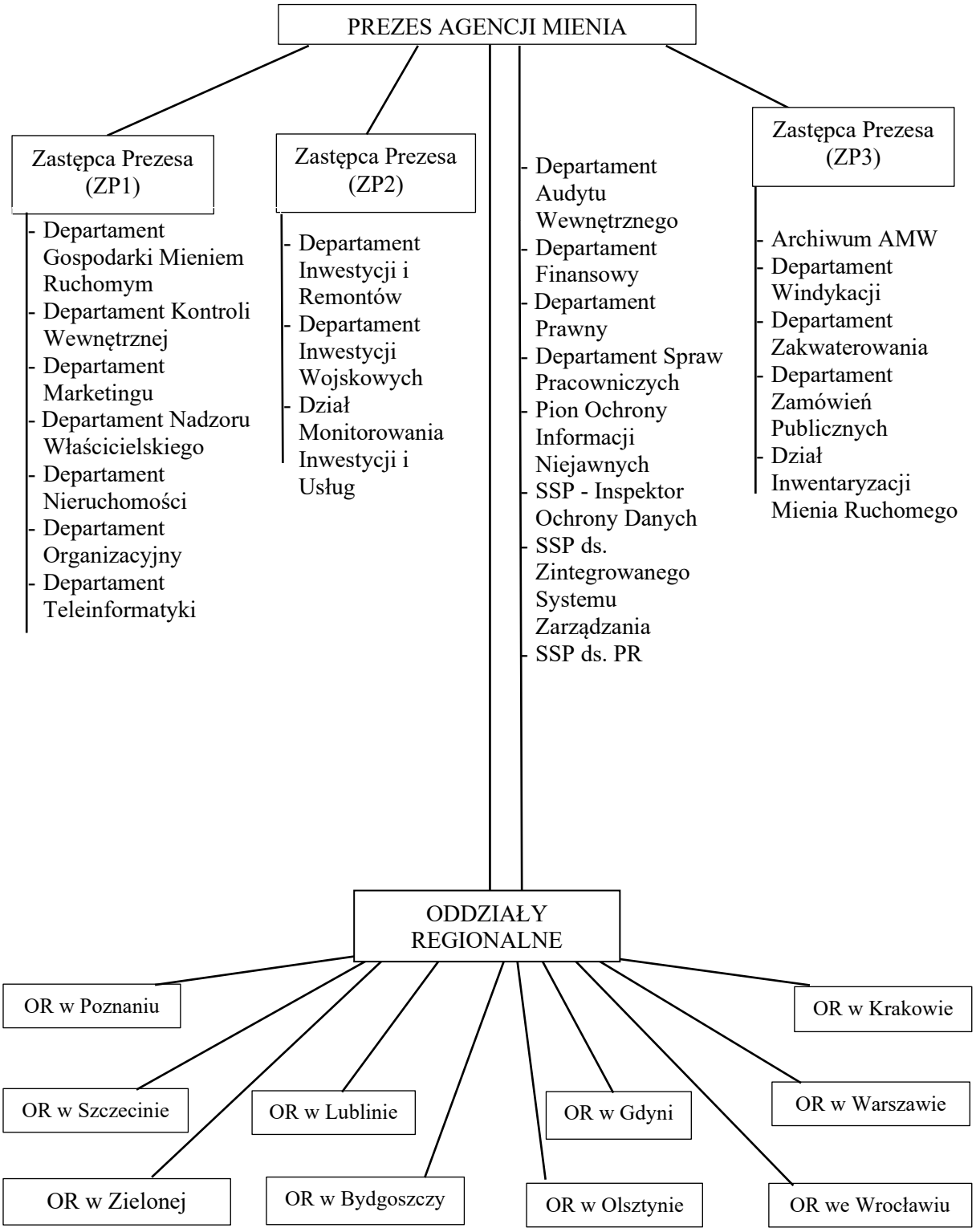
Wojskowego wprowadzony decyzją nr 109/2024 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 12 lipca 2024 r. pomija ten przepis w swoich podstawach wydania, powołując się na podstawy w postaci art. 12 ust. 1 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz § 3 ust. 1 i § 4 pkt 6 Statutu. Regulaminy organizacyjne oddziałów regionalnych również nadaje Prezes na podstawie § 2 ust. 5 Statutu.

Omawianie wewnętrznej struktury organizacyjnej Agencji zostanie podzielone na omówienie struktury Biura Prezesa a następnie struktury oddziałów regionalnych, co z uwagi na podobieństwo struktur oddziałów regionalnych zostanie omówione na przykładzie Regulaminu Organizacyjnego Oddziału Regionalnego w Olsztynie.

Struktura Biura Prezesa w ujęciu wertykalnym rozpoczyna się od Prezesa, któremu podlegają Zastępcy Prezesa, dyrektorzy Departamentów podległych bezpośrednio Prezesowi, oraz samodzielne stanowiska pracy (skrót – SSP) lub piony podległe bezpośrednio Prezesowi oraz oddziały. Zastępcom Prezesa podlegają dyrektorzy Departamentów im podległych oraz podległe im samodzielne stanowiska. Dyrektorom Departamentów podlegają kierownicy Działów zlokalizowanych w ramach danego Departamentu. Dyrektorom oddziałów podlegają kierownicy Działów w danym oddziale.

Struktura Biura Prezesa obowiązująca w czasie przygotowywania niniejszej pracy, dla większej przejrzystości zostanie przedstawiona na poniższym schemacie.

Rysunek 1 – Struktura organizacyjna Biura Prezesa Agencji Mienia Wojskowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Agencji Mienia Wojskowego.

Omówienie zadań poszczególnych komórek organizacyjnych działających w Biurze Prezesa zostanie dokonane w kolejności, w jakiej są one opisywane w Rozdziale VI Regulaminu Organizacyjnego Agencji.

Archiwum Agencji jest archiwum wyodrębnionym Jednostki Organizacyjnej nadzorowanej przez Ministra Obrony Narodowej w rozumieniu przepisów Zarządzenia w sprawie organizacji archiwów wyodrębnionych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz zakresu ich działania (zarządzenie w sprawie organizacji archiwów wyodrębnionych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz zakresu ich działania, 2016). Archiwum funkcjonuje na podstawie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (1983). Formalnie w Agencji funkcjonuje jedno archiwum, a archiwa zlokalizowane w oddziałach regionalnych stanowią jego ekspozytury.

Departament Audytu Wewnętrznego dokonuje systematycznej oceny kontroli zarządczej w Biurze Prezesa oraz w oddziałach regionalnych oraz wykonuje czynności doradcze. W tym celu przeprowadza czynności sprawdzające, wydaje zalecenia, doradza i monitoruje wykonanie zaleceń.

Departament Finansowy odpowiada za zadania z zakresu rachunkowości i rozliczeń podatku od towarów i usług, dotacji, planowania finansowego i strategicznego, sprawozdawczości finansowej, kontroli zarządczej oraz przeprowadzenia analiz ekonomicznych. Koordynuje również działalność Biura Prezesa i oddziałów regionalnych w powyższym zakresie. Składa się on z Głównego Księgowego, Działu ds. Księgowości, Działu ds. Rozliczeń Budżetowych, Działu ds. Kontrolingu. Działy ds. Księgowości i ds. Rozliczeń Budżetowych podlegają bezpośrednio Głównemu Księgowemu. Kierownik Działu ds. Księgowości jest jednocześnie zastępcą Głównego Księgowego.

Departament Gospodarki Mieniem Ruchomym realizuje zadania z zakresu gospodarowania mieniem ruchomym koncesjonowanym, w tym stanowiącym odpady oraz koordynuje działalność oddziałów regionalnych w zakresie zagospodarowania rzeczy ruchomych niekoncesjonowanych. Widać tutaj wyraźny podział, iż Biuro Prezesa odpowiada za mienie koncesjonowane, oddziały za niekoncesjonowane. Wynika to przede wszystkim z wymogów prawnych jakie są stawiane osobom zajmującym się obrotem bronią i uzbrojeniem, przez co Agencja ogranicza konieczność spełnienia tych wymogów do wybranych pracowników Biura Prezesa, co jest rozwiązaniem praktycznym. W skład Departamentu wchodzą Dział ds. Ewidencji Mienia Ruchomego, Dział ds. Analiz i Planowania, Dział ds. Mienia Ruchomego Koncesjonowanego i Bazy Magazynowej, Dział ds. Handlowych Obrotu

Specjalnego, Dział ds. Środków Bojowych, OPBMR[32] i Odpadów. Departamentem kieruje Dyrektor przy pomocy dwóch zastępców. Dyrektorowi podlegają bezpośrednio Dział ds. Analiz i Planowania oraz Dział ds. Mienia Ruchomego Koncesjonowanego i Bazy Magazynowej. Pierwszemu zastępcy podlegają pozostałe Działy. Drugi zastępca realizuje zadania zlecone przez Dyrektora Departamentu i zadania specjalne zlecone Departamentowi.

Departament Inwestycji i Remontów wykonuje zadania związane z planowaniem, realizowaniem i koordynowaniem działalności inwestycyjnej i remontowej Agencji oraz monitoruje inwestycje budowlane prowadzone w oddziałach. Monitorowanie inwestycji polega głównie na dokonywaniu ich kontroli. Departament składa się z Działu ds. Inwestycji oraz Działu ds. Remontów. Dział ds. Inwestycji odpowiada za zakres inwestycji budowlanych innych niż remonty istniejących obiektów, w tym dokonuje opiniowania wniosków o wprowadzenie lub korektę zadania do Planu Inwestycji Budowlanych dla zadań o wartości powyżej 1 000 000 Euro, co w praktyce ma zastosowanie do każdego zadania objętego Planem i powoduje, że Dział ten ma faktyczny nadzór nad działalnością inwestycyjną oddziałów. Dział ds. Remontów odpowiada za remonty istniejących obiektów, w tym przedsięwzięć służących poprawie ich efektywności energetycznej jak np. tworzenie instalacji fotowoltaiki na istniejących obiektach.

Departament Inwestycji Wojskowych odpowiada za planowanie i realizowanie zadań na rzecz Sił Zbrojnych oraz realizację zadań wynikających z umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o wzmocnionej współpracy obronnej (umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o wzmocnionej współpracy obronnej, 2020) zwanej powszechnie umową EDCA[33]. W odniesieniu do niej Agencja pełni obsługę inwestorską. W ramach Departamentu funkcjonują Dział ds. Planowania i Programowania, Dział ds. Realizacji, Dział ds. Wsparcia Logistycznego Sił Zbrojnych. Dział ds. Planowania i Programowania odpowiada za przygotowanie inwestycji od etapu wnioskowania o wpisanie danego zadania do Planu Inwestycji Budowlanych, do odbioru dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę. Dział ds. Realizacji odpowiada za proces inwestycyjny po uzyskaniu pozwolenia na budowę, czyli w szczególności: zlecanie realizacji robót budowlanych, nadzór inwestorski i nadzór nad wykonawcą robót, odbiór ukończonych prac oraz przeglądy w okresie rękojmi lub

[32] Obrony Przed Bronią Masowego Rażenia.
[33] Od zawartych w anglojęzycznej nazwie umowy słów: Enhanced Defense Cooperation. Pełna anglojęzyczna nazwa umowy to: Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Poland on Enhanced Defense Cooperation.

gwarancji. Do zadań działu ds. Wsparcia Logistycznego Sił Zbrojnych należy głównie wspieranie logistyczne wojsk sojuszniczych stacjonujących na terenie Polski, w tym zapewnienie im zakwaterowania, wyżywienia, usług pralniczych i utrzymania czystości, administrowanie nieruchomościami powierzonymi wojskom sojuszniczym.

Departament Kontroli Wewnętrznej planuje oraz przeprowadza kontrole w Biurze Prezesa oraz oddziałach regionalnych oraz współpracuje z zewnętrznymi organami kontroli w szczególności z Ministerstwem Obrony Narodowej oraz Najwyższą Izbą Kontroli. Do zadań tego Departamentu należy także, przygotowywanie odpowiedzi lub zastrzeżeń na wyniki kontroli zewnętrznych oraz nadzorowanie wykonywania zaleceń pokontrolnych.

Departament Marketingu zajmuje się działalnością marketingową i promocyjną Agencji oraz koordynuje działalność Biura Prezesa i oddziałów w tym zakresie. Zajmuje się prowadzeniem strony internetowej Agencji, mediów społecznościowych, marketingiem sklepu internetowego Agencji[34].

Departament Nadzoru Właścicielskiego odpowiada za nadzór właścicielski nad działalnością Spółek w których Agencja posiada udziały oraz zajmuje się obsługą Rady Nadzorczej Agencji.

Departament Nieruchomości realizuje zadania w zakresie gospodarowania nieruchomościami i koordynuje w tym zakresie działalność Biura Prezesa i oddziałów. Departament składa się z Działu ds. Analiz Nieruchomości oraz Działu ds. Gospodarki Nieruchomościami. Dział ds. Analiz zajmuje się między innymi monitorowaniem stanu zagospodarowania nieruchomości w oddziałach regionalnych oraz sporządzaniem analiz, informacji, raportów i sprawozdań dotyczących stanu i sposobu zagospodarowania nieruchomości. Dział ds. Gospodarki Nieruchomościami rozpatruje wnioski dyrektorów oddziałów regionalnych w zakresie zagospodarowania nieruchomości a w szczególności ich nabycia, zbycia, obciążenia, najmu, dzierżawy, z wyjątkiem najmu lokali mieszkalnych. Ponadto, Dział prowadzi postępowania administracyjne w zakresie gospodarki nieruchomościami, gdzie właściwy jest Prezes, oraz koordynuje i nadzoruje sprawy dotyczące podatku od nieruchomości w zasobie Agencji.

Departament Organizacyjny zajmuje się kompleksową obsługą Biura Prezesa pod względem logistycznym, kancelaryjnym, biurowym, organizacyjnym i administracyjnym oraz koordynuje zasady funkcjonowania Oddziałów tym zakresie. Departament składa się z Działu ds. Kancelarii Ogólnej, Działu ds. Administracyjno- Technicznych, oraz samodzielnych

[34] Sklep internetowy jest prowadzony przez OR w Krakowie.

stanowisk pracy: Doradcy, stanowiska ds. Obsługi Sekretarskiej oraz ds. Ochrony Środowiska. Dział Kancelarii Ogólnej zajmuje się głównie nadawaniem i odbieraniem korespondencji a także organizowaniem jej sprawnego obiegu. Dział ds. Administracyjno-Technicznych odpowiada za obsługę Biura Prezesa pod względem logistycznym w tym obsługę wszelkiego rodzaju spotkań, gospodarowanie pojazdami, oraz drobne naprawy sprzętu oraz siedziby Agencji. Doradcy odpowiadają za przygotowywanie opracowań, ekspertyz oraz opinii w zakresie im zleconym. Samodzielne stanowisko ds. Obsługi Sekretarskiej zapewnia obsługę sekretariatu Prezesa oraz sekretariatów Zastępców Prezesa a także obsługę wyjazdów służbowych pracowników Biura Prezesa. Samodzielne stanowisko ds. Ochrony Środowiska odpowiada za wykonywanie zadań określonych dla Prezesa w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo przez niego nadzorowanych (rozporządzenie w sprawie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo przez niego nadzorowanych, 2016). Zadania te zgodnie z rozporządzeniem to: przestrzeganie przepisów o ochronie środowiska oraz nadzorowanie i organizowanie realizacji przedsięwzięć z tego zakresu w Agencji oraz na terenach będących w jej użytkowaniu, monitorowanie przekazywania informacji o wykorzystywanych niebezpiecznych substancjach chemicznych przez Agencję i podległe jej jednostki, prowadzenie ewidencji substancji zubożających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych i opracowywanie i przedstawianie Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych informacji o stanie środowiska i działalności proekologicznej w Agencji (rozporządzenie w sprawie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo przez niego nadzorowanych, 2016, § 5).

Departament Prawny odpowiada za bieżącą obsługę prawną Agencji oraz koordynowanie obsługi prawnej w Biurze Prezesa i oddziałach.

Departament Spraw Pracowniczych wykonuje zadania z zakresu polityki personalnej i wynagrodzeniowej oraz spraw związanych z zarządzaniem kapitałem ludzkim, opracowuje i implementuje rozwiązania systemowe zapewniające rozwój zawodowy pracowników. Ponadto planuje, monitoruje i analizuje budżet wynagrodzeń i innych kosztów pracowniczych oraz realizuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Departament składa się z Działu ds. Kadr, Działu ds. Płac, Działu ds. Polityki Personalnej oraz samodzielnego stanowiska ds. BHP. Dział ds. Kadr realizuje typowe zadania obsługi kadrowej wynikające przede wszystkim z przepisów prawa pracy. Ponadto z uwagi na specyfikę Agencji, dział ten prowadzi sprawy

koncesji pracowników wynikające z ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym i policyjnym (2019). Dział ds. płac realizuje zadania związane z wypłatami wynagrodzeń oraz innych należności pracowniczych oraz prowadzi związane z tym rozliczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych, podatków, funduszu pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, i pracowniczych planów kapitałowych. Dział ds. Polityki Personalnej zajmuje się przede wszystkim kwestiami rekrutacji pracowników a także sporządzaniem planu wynagrodzeń oraz obsługi szkoleń w tym szkoleń na rzecz żołnierzy zawodowych. Samodzielne stanowisko ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy podlega w zakresie merytorycznym bezpośrednio Prezesowi i prowadzi całokształt spraw z zakresu BHP w odniesieniu do Biura Prezesa oraz Oddziału Regionalnego w Warszawie oraz koordynuje sprawy BHP w pozostałych oddziałach.

Departament Teleinformatyki zajmuje się zabezpieczeniem teleinformatycznym Agencji, bierze udział w opracowywaniu, wdrażaniu, utrzymywaniu i doskonaleniu systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, oraz odpowiada za całokształt spraw związanych z zabezpieczeniem logistycznym sprzętu i urządzeń informatycznych i łączności dla Agencji w tym w oddziałach. W skład Departamentu wchodzą Dział ds. Wsparcia Użytkowania, Dział ds. Administrowania Infrastrukturą Teleinformatyczną, Dział ds. Utrzymania i Rozwoju Aplikacji, Dział ds. Wsparcia Logistycznego, Samodzielne stanowisko pracy ds. Zarządzania Systemami Teleinformatycznymi, Samodzielne stanowisko pracy ds. Koordynacji Procesu Zamówień Publicznych w Informatyce. Dział ds. Wsparcia Użytkownika odpowiada za udzielanie wsparcia technicznego pracownikom Agencji w zakresie korzystania z systemów, sprzętu i urządzeń dostarczonych w ramach działalności Departamentu. Dział ds. Administrowania Infrastrukturą Teleinformatyczną odpowiada za utrzymywanie, rozwijanie i zapewnianie ciągłości działania infrastruktury teleinformatycznej Agencji. Dział ds. Utrzymania i Rozwoju Aplikacji odpowiada za przygotowanie przedsięwzięć w zakresie rozwoju systemów informatycznych, wykonywanie umów z dostawcami systemów informatycznych, oraz wsparcie pracowników w zakresie korzystania z tych systemów. Dział ds. Wsparcia Logistycznego odpowiada w szczególności za dostarczanie i obsługę sprzętu teleinformatycznego, sprzętu łączności i akcesoriów. Samodzielne stanowisko pracy ds. Zarządzania Systemami Informatycznymi zarządza usługami informatycznymi w Agencji w tym budowy struktury i zasad funkcjonowania usług informatycznych w organizacji. Samodzielne stanowisko pracy ds. Koordynacji Procesu Zamówień Publicznych w Informatyce

przygotowuje plan zamówień w informatyce, koordynuje oraz uzgadnia przygotowywanie zamówień z zakresu informatyki.

Departament Windykacji obsługuje sprawy w zakresie roszczeń, Agencji do których właściwy jest Prezes, czyli głównie sprawy o umorzenie, odroczenie i rozkładanie na raty należności pieniężnych, gdzie łączna kwota należności głównej przysługującej Agencji od dłużnika jest większa niż 35 000 zł (ustawa o Agencji Mienia Wojskowego, 2015, art. 41 ust. 7 pkt 1). Ponadto Departament ten koordynuje działalność oddziałów i Biura Prezesa w zakresie dochodzenia roszczeń Agencji. Co do zasady dochodzeniem roszczeń Agencji zajmują się oddziały regionalne.

Departament Zakwaterowania wykonuje zadania z zakresu realizacji potrzeb mieszkaniowych i internatowych żołnierzy zawodowych, wypłaty świadczenia mieszkaniowego oraz odprawy mieszkaniowej, oraz koordynuje w tym zakresie działalność Biura Prezesa oraz oddziałów regionalnych. Departament składa się z Działu ds. Postępowań Administracyjnych i Działu ds. Analiz i Świadczeń. Dział ds. Postępowań Administracyjnych nadzoruje postępowania administracyjne prowadzone przez dyrektorów oddziałów regionalnych których przedmiotem jest:

- przydział żołnierzowi kwatery lub innego lokalu mieszkalnego,
- wypłaty świadczenia mieszkaniowego,
- przydziału miejsca w internacie albo kwaterze internatowej,
- wypłaty odprawy mieszkaniowej,
- opróżnienie lokali i naliczanie odszkodowań,
- rozkwaterowania w przypadku rozwodu żołnierza,
- zamiany lokalu mieszkalnego,
- udzielenie informacji publicznej,
- wydanie zaświadczenia.

Ponadto Dział prowadzi wszystkie postępowania administracyjne, gdzie Prezes jest organem pierwszej instancji oraz prowadzi postępowania odwoławcze od decyzji dyrektorów, gdzie Prezes jest organem drugiej instancji. Dział ds. Postępowań Administracyjnych odpowiada dodatkowo za udzielanie odpowiedzi zadawanych za pośrednictwem aplikacji multimedialnej Żołnierz RP. Dział ds. Analiz i Świadczeń gromadzi i analizuje informacje na temat potrzeb i sytuacji mieszkaniowej i internatowej żołnierzy oraz sporządza projekt trzyletniego planu wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego. Ponadto prowadzi

wykaz kwater, opracowuje wykaz miejscowości pobliskich[35], planuje wysokość dotacji celowej na powierzone przez Ministra Obrony Narodowej zadania zlecone. Dział ten dodatkowo koordynuje działalność inwestycyjną Agencji i spółek Agencji związaną z zakwaterowaniem oraz opiniuje wnioski oddziałów regionalnych w zakresie planowanych inwestycji oraz nabywania nieruchomości na cele zakwaterowania żołnierzy.

Departament Zamówień Publicznych prowadzi postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Składa się z Działu ds. Zamówień oraz Działu ds. Obsługi Zamówień. Pierwszy z wymienionych działów prowadzi postępowania o udzielenie zamówień dla całej Agencji w tym oddziałów oraz reprezentuje Agencję przed Krajową Izbą Odwoławczą. Drugi z wymienionych działów opiniuje wnioski zakupowe, prowadzi rejestr umów oraz wniosków zwolnionych ze stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych oraz obsługuje stronę internetową i platformę zakupową Agencji w zakresie zamówień publicznych.

Agencja w swojej działalności przetwarza informacje niejawne, dlatego w jej strukturze działa rozbudowany Pion Ochrony Informacji Niejawnych, który zajmuje się szeroko rozumianym bezpieczeństwem informacji. W działalności Pionu można wyodrębnić zadania z zakresu: ochrony informacji niejawnych, bezpieczeństwa teleinformatycznego, ochrony obiektów Agencji w tym przed nieuprawnionym dostępem, obronności, oświadczeń majątkowych, przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym, bezpieczeństwa pożarowego oraz zarządzania kryzysowego. Pion dba o przestrzeganie przepisów o ochronie informacji niejawnych, zajmuje się ochroną osób i mienia, organizuje System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, zarządzania kryzysowego w tym CRP, zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa teleinformatycznego w zakresie systemów jawnych oraz zarządzanie incydentami bezpieczeństwa. Pion składa się z:

- Kancelarii Tajnej,
- Kancelarii Tajnej Międzynarodowej,
- Inspektora Bezpieczeństwa Teleinformatycznego,
- Samodzielnego Stanowiska Pracy ds. Bezpieczeństwa Teleinformatycznego,
- Kierownika Kancelarii Tajnej/Tajnej Międzynarodowej,
- Zastępcy Kierownika Kancelarii Tajnej/Tajnej Międzynarodowej,

[35] zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 7 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2024.1270 t.j. z dnia 2024.08.22) miejscowość pobliska to miejscowość, do której najkrótszy czas dojazdu lądowym środkiem publicznego transportu zbiorowego, łącznie z przesiadkami, nie przekracza zgodnie z rozkładem jazdy 2 godzin w obie strony, licząc od stacji (przystanku) najbliższej miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższej miejsca zamieszkania, bez uwzględnienia czasu dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której żołnierz dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe.

- Komendanta Ochrony,
- Administratora Elektronicznych Systemów Zabezpieczeń,
- Inspektora ds. bezpieczeństwa pożarowego,
- Inspektora ds. zarządzania kryzysowego.

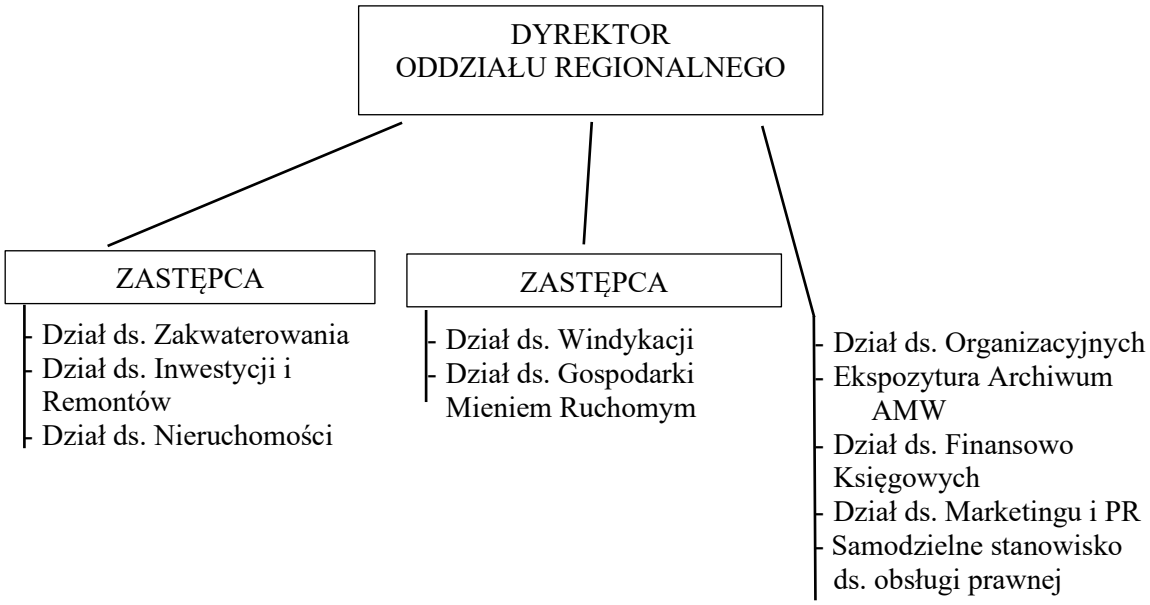
Dział Inwentaryzacji Mienia Ruchomego odpowiada za przeprowadzanie inwentaryzacji mienia w Agencji. Inwentaryzacja przeprowadzana jest w Biurze Prezesa oraz oddziałach stosownie do wymogów rachunkowości.

Dział Monitorowania Inwestycji i Usług monitoruje i nadzoruje realizację inwestycji w tym robót budowlanych i remontowych oraz dostaw i usług z nimi związanych w ramach umów o świadczenie usług lub robót budowlanych i remontowych zawartych z Ministrem Obrony Narodowej, których wykonanie powierzono spółkom Agencji z wyłączeniem przepisów o zamówieniach publicznych na podstawie art. 63 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego (2015). Dział ten ponadto prowadzi rejestr tych umów i ewidencjonuje dokumentację z nimi związaną. Co warte zaznaczenia, Dział ten nie zajmuje się umowami zawartymi ze spółkami Agencji z wyłączeniem przepisów o zamówieniach publicznych, jeżeli umowy te nie są zawarte w wykonaniu umów zawartych z Ministrem Obrony Narodowej, czyli np. umowami zawartymi w celu realizacji zadań własnych Agencji oraz umowami zawartymi z Ministrem, których przedmiotem nie jest świadczenie usług lub prac budowlanych czy remontowych.

W oddziałach regionalnych dyrektorowi oddziału podlegają zastępcy dyrektora, kierownicy działów podległych bezpośrednio dyrektorowi oraz samodzielne stanowiska pracy. Jeżeli w oddziale nie ma zastępcy dyrektora[36], wszystkie działy i samodzielne stanowiska pracy podlegają dyrektorowi. Zastępcom dyrektora podlegają kierownicy działów im podległych. Strukturę podległości określa wydawany przez Prezesa Regulamin Organizacyjny Oddziału. Struktura oddziału regionalnego[37] zaprezentowana w formie schematu wygląda następująco:

[36] W części oddziałów jest dwóch zastępców dyrektora, w części jeden zastępca a w części nie ma żadnego zastępcy dyrektora. Tam, gdzie nie ma zastępcy dyrektora jego obowiązki pod jego nieobecność pełni wyznaczony kierownik działu.
[37] Na przykładzie Oddziału Regionalnego w Olsztynie, który posiada rozbudowaną strukturę. W innych oddziałach struktura może się różnić liczbą zastępców oraz tym jaki dział podlega zastępcy a jaki bezpośrednio dyrektorowi.

Rysunek 2 – Struktura organizacyjna oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Regulaminu organizacyjnego Oddziału Regionalnego Agencji Mienia Wojskowego w Olsztynie.

Opisywanie działów w oddziale regionalnym warto rozpocząć od Działu ds. Zakwaterowania, który z reguły jest najbardziej liczny osobowo. Dział ten odpowiada za realizację uprawnień żołnierzy zawodowych oraz innych osób uprawnionych wynikających z ustawy o Zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz prowadzenie postępowań administracyjnych wynikających z tych ustaw jako organ I instancji w zakresie właściwości miejscowej danego dyrektora oddziału. Wykonuje on zadania ustawowe w zakresie zakwaterowania w kwaterach albo innych lokalach mieszkalnych, zakwaterowania internatowego, oraz kalkuluje, nalicza i pobiera opłaty związane z realizowaniem prawa do zakwaterowania. Gospodaruje też dostępnym zasobem lokalowym i internatowym, a także pozyskuje nowy zasób w drodze umów najmu. Zajmuje się ponadto postępowaniami w przedmiocie wypłat świadczeń pieniężnych, takich jak świadczenie mieszkaniowe oraz odprawa mieszkaniowa. Dział ten przygotowuje projekty decyzji administracyjnych w zakresie prowadzonych postępowań. Ponadto prowadzi na bieżąco analizy sytuacji mieszkaniowej w obszarze działalności oddziału i może wnioskować o zwiększenie zasobu mieszkaniowego lub internatowego poprzez realizację inwestycji. Jednocześnie jest pierwszym opiniującym plany potencjalnych inwestycji przed wprowadzeniem ich do projektu planu inwestycji. W tym zakresie dział ds. Zakwaterowania

współpracuje z działem ds. Inwestycji i Remontów przy opracowywaniu oddziałowego projektu planu inwestycji.

Dział ds. Inwestycji i Remontów odpowiada za planowanie i realizację inwestycji budowlanych, zakupy mieszkań, planowanie i realizację remontów, oraz za eksploatację i techniczne utrzymanie nieruchomości. Przy współpracy z Działem ds. Zakwaterowania opracowuje projekt oddziałowego planu inwestycji oraz prognozuje wieloletnie inwestycje budowlane, a w przypadku koniecznych zmian w planie Agencji, przygotowuje stosowe wnioski do Prezesa. Przygotowuje ponadto projekt planu remontów. W odniesieniu zarówno do nowych inwestycji jak i remontów odpowiada za ich realizację a w szczególności uzyskuje warunki zabudowy (tam gdzie to konieczne), przygotowuje wniosek o wyłonienie wykonawcy projektu w drodze zamówień publicznych[38], nadzoruje wykonanie umowy o wykonanie projektu, odbiera projekt budowlany, przygotowuje wniosek o wyłonienie wykonawcy robót budowlanych, nadzoruje wykonanie umowy o wykonanie robót budowlanych, w tym samą budowę, dokonuje odbiorów częściowych, odbiera ukończoną budowę, przeprowadza przeglądy wynikające z rękojmi lub gwarancji. Zadania Działu w odniesieniu do realizacji inwestycji budowlanej można ująć także w ten sposób, że wykonuje całość zadań związanych z daną inwestycją poza wykonaniem projektu oraz wykonaniem samych prac budowlanych, gdyż obie te czynności są zawsze zlecane na zewnątrz[39]. Analogiczny zakres czynności wykonuje Dział w odniesieniu do remontów. W zakresie działu jest również eksploatacja i techniczne utrzymanie nieruchomości. Warto jednak zaznaczyć, iż większość czynności z tego zakresu Agencja wykonuje przy pomocy podmiotów zewnętrznych wyłonionych w drodze zamówień publicznych np. wszelkiego rodzaju obowiązkowe przeglądy, usługi ochrony czy utrzymania zieleni. Zadania te są także wykonywane przez AMW TBS Kwatera sp. z o.o., która administruje nieruchomościami Agencji.

Dział ds. Nieruchomości zajmuje się przede wszystkim realizowaniem zadań dyrektora oddziału regionalnego wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie nieruchomościami zbędnymi dla zakwaterowania żołnierzy, w tym najem gruntów, budynków lokali na cele rolne lub gospodarcze, oraz wykonywanie umów w tym celu zawartych. Ponadto Dział ten przejmuje nieruchomości z MON lub MSWiA, oraz zajmuje się regulowaniem stanu prawnego przejętych nieruchomości. Dział ten również zajmuje się

[38] Prowadzeniem samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zajmuje się Departament Zamówień Publicznych.

[39] Zleceniem na zewnątrz będzie też w tym przypadku zlecenie projektowania lub wykonawstwa robót budowlanych spółkom Agencji AMW Invest sp. z o.o. w zakresie projektowania czy AMW Sinewia sp. z o.o. w zakresie wykonawstwa robót. Obie ze spółek posiadają własne zdolności w tych zakresach.

przygotowywaniem projektu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz sprzedażą nieruchomości będących w zasobie Agencji objętych wykazem.

Dział ds. Windykacji obsługuje roszczenia pieniężne i niepieniężne Agencji prowadząc postępowania w ramach procedury cywilnej lub w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji w odniesieniu do roszczeń wskazanych w art. 19 § 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[40]. W odniesieniu do roszczeń Agencji Dział podejmuje działania związane z egzekucją przedsądową a także kieruje pozwy do sadów powszechnych a na dalszym etapie prowadzi postępowanie przed komornikami. Ponadto Dział ten prowadzi postepowania w przedmiocie umorzenia, odroczenia terminów płatności, rozkładania na raty należności przysługujących Agencji stosownie do art. 41 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego (2015).

Dział ds. Gospodarki Mieniem Ruchomym prowadzi gospodarkę rzeczami ruchomymi niekoncesjonowanymi w tym odpadami. Zadania działu w ich zasadniczej części polegają na przejmowaniu mienia ruchomego od jednostek MON lub MSWiA, jego ewidencjonowaniu a następnie prowadzeniu ich sprzedaży w formie przetargowej lub bezprzetargowej w sklepach lub punktach sprzedaży lokalizowanych np. podczas różnego rodzaju imprez. Gdy oddział dysponuje wyodrębnionym magazynem znajduje się on w ramach tego Działu.

Dział ds. Finansowo – Księgowych zajmuje się obsługą oddziału w zakresie rachunkowości i finansów. Przede wszystkim odpowiada za prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie działalności oddziału regionalnego, prowadzenie kontroli formalno-rachunkowej dokumentów księgowych i przygotowywanie przelewów bankowych związanych z funkcjonowaniem oddziału. Dział przygotowuje również projekt wewnętrznego planu finansowego oddziału[41] i zajmuje się monitorowaniem jego wykonywania.

Dział ds. Organizacyjnych odpowiada za sprawy administracyjno-techniczne, obsługę klienta, sprawy pracownicze, ochronę danych osobowych, obsługę kancelaryjną i sekretarską, sprawy bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Dział zapewnia wyposażenie siedziby oddziału oraz stanowisk pracowniczych w zakresie, w którym nie odpowiada za to Departament Teleinformatyki. Prowadzi rozliczenia i ewidencje związane z wykorzystywaniem samochodów Agencji lub samochodów prywatnych w celach

[40] Dyrektor oddziału regionalnego jest organem egzekucyjnym właściwym do prowadzenia egzekucji z wynagrodzenia za pracę albo ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich oraz odszkodowań od żołnierzy i osób wspólnie z nimi zajmujących lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego.

[41] Użycie sformułowania „wewnętrzny" wynika z faktu, iż Oddziały nie posiadają własnych planów finansowych, gdyż nie są samodzielne w tym zakresie.

służbowych. Współpracuje z Departamentem Spraw Pracowniczych w zakresie spraw pracowniczych w odniesieniu do pracowników wykonujących pracę w oddziale. Dział ten odpowiada za wysyłkę, odbiór, ewidencjonowanie oraz obieg korespondencji i prowadzi w tym celu wyodrębnioną funkcjonalnie Kancelarię oddziału. Organizacyjnie w dziale funkcjonuje ekspozytura archiwum Agencji Mienia Wojskowego.

Dział ds. Marketingu i PR planuje i realizuje działalność marketingową oddziału regionalnego a w szczególności odpowiada za działania promocyjne związane ze sprzedażą przez dział mienia ruchomego, nieruchomości oraz odpadów a także współpracą z rzecznikiem prasowym Agencji oraz z mediami. Działy te zatrudniają niewielu pracowników. W części działów jest to jedna lub dwie osoby bez wyznaczonego kierownika Działu, co powoduje podległość wszystkich pracowników bezpośrednio dyrektorowi lub zastępcy dyrektora.

ROZDZIAŁ 4

FINANSOWE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO

Z uwagi na postawiony na wstępie główny cel niniejszej pracy, związany z odpowiedzią na pytanie czy forma prawna i regulacja prawna odnoszące się do Agencji Mienia Wojskowego są adekwatne do celów jakie jej zostały postawione, podkreślić należy, iż aspekty finansowe działania Agencji stanowić mogą kluczowy element pozwalający udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie problemowe. Struktura niniejszego rozdziału została stworzona tak, aby w logiczny i uporządkowany sposób stopniowo analizować różne aspekty finansowego funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego.

Dodatkowo, aby przedstawić i w pełni przeanalizować model finansowy Agencji, dokonano analizy sposobu funkcjonowania Agencji zarówno przed połączeniem (podrozdział 4.1) jak i po połączeniu (podrozdział 4.2), przy czym analiza stanu obecnego jest znacznie bardziej pogłębiona. Obejmuje ona analizę zasad tworzenia i zmiany planów finansowych agencji wykonawczych, sposobu finansowania agencji wykonawczych, realnego rozliczania się agencji wykonawczych z nadwyżek środków finansowych oraz wpływ przyjętego modelu struktury finansowej na zamówienia publiczne.

W podrozdziale 4.2. autor przedstawi rozważania o dopuszczalności zmiany planu finansowego agencji wykonawczych w trybie przewidzianym w art. 21 ustawy o finansach publicznych, w części objętej załącznikiem do ustawy budżetowej. Wynik rozważań w tym zakresie ma istotne znaczenie dla definiowania agencji wykonawczej jako odrębnej formy prawnej jednostki sektora finansów publicznych. Przyjęcie bowiem, iż w tym trybie nie jest dopuszczalna zmiana planu finansowego nakazywałoby uznanie, iż finansowe ramy prawne w jakich działają agencje wykonawcze są stosunkowo sztywne. Stanowisko odwrotne prowadziłoby natomiast do konkluzji, iż ramy te są elastyczne i pozwalają na bardziej dynamiczne reagowanie na zmiany. Co istotne, w doktrynie temat ten był już kilkukrotnie roztrząsany jednak w odniesieniu do nieobowiązujących już przepisów. W trakcie prac nad niniejszą pracą ustawodawca dokonał istotnej nowelizacji art. 21 ustawy o finansach publicznych. 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.

Istotnym elementem podrozdziału 4.2. będzie analiza tego jak finansowa centralizacja wpływa na efektywność realizacji zamówień publicznych. W tym celu zostaną porównane dane w zakresie zamówień publicznych z dwóch największych agencji wykonawczych[42] tj. Agencji Mienia Wojskowego oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

4.1 Finansowe aspekty funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przed połączeniem

Analiza finansowych aspektów funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przed połączeniem, stanowi element pracy, którego zadaniem jest lepsze zrozumienie już wcześniej zidentyfikowanych problemów w tym aspekcie istniejących. Analiza z wykorzystaniem metody historyczno-prawnej pozwala bowiem niejednokrotnie poznać genezę problemów czy wyzwań danej instytucji, które mogą wynikać z pewnych konotacji historycznych. W analizowanym aspekcie interesującym zagadnieniem będzie zatem weryfikacja dodatkowej tezy czy funkcjonowanie Agencji Mienia Wojskowego przed połączeniem z Wojskową Agencją Mieszkaniową nie przyczyniło się do pogłębienia czy też ugruntowania pewnych schematów finansowych, których skutki odczuwalne są w praktyce funkcjonowania Agencji w dniu dzisiejszym.

4.1.1. Finansowe aspekty funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego przed połączeniem

Utworzona w roku 1996 Agencja Mienia Wojskowego była państwową osobą prawną nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Forma prawna agencji wykonawczej w tamtym czasie jeszcze nie istniała w polskim porządku prawnym przez co powołany podmiot funkcjonował w diametralnie innym otoczeniu prawno-finansowym. Wystarczy zaznaczyć, iż Agencja w tamtym czasie nie działała w oparciu o plan finansowy i nie miała obowiązku przekazywania nadwyżek środków do budżetu państwa[43].

[42] Pod względem kryterium wartości planu finansowego.
[43] W tym ostatnim zakresie niewiele się zmieniło pod względem faktycznym, bo choć obowiązek taki powstał wraz ze zmianą formy prawnej to Agencja nie zgromadziła nadwyżek, które podlegałyby przekazaniu, o czy szerzej w dalszej części pracy.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi gospodarkę finansową Agencji Mienia Wojskowego było Rozporządzenie Rady Ministrów z 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego, zastąpione następnie rozporządzeniem z 2005 r o tej samej nazwie.

Zgodnie z rozporządzeniem z 1997 r. Agencja sporządzała roczny plan finansowy, który był opiniowany przez Radę Nadzorczą a następnie wraz z opinią Rady przedkładany Radzie Ministrów do zatwierdzenia. Roczny plan finansowy określał przede wszystkim:

- przychody i koszty ich uzyskania,
- dochód będący nadwyżką przychodów nad kosztami ich uzyskania,
- części dochodu pochodzące z umów o zarządzanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, a także z umów o świadczenie usług na rzecz tych jednostek,
- koszty nie będące kosztami uzyskania przychodów,
- wynik finansowy brutto,
- obowiązkowe obciążenia, w tym podatek dochodowy,
- wynik finansowy netto,
- podział zysku netto.

Dyrektorzy oddziałów terenowych Agencji sporządzali projekty planów finansowych swoich oddziałów, które po zatwierdzeniu planu finansowego całej Agencji przez Radę Ministrów były zatwierdzane przez Prezesa.

Agencja tworzyła:

- wynikający z ustawy (ustawa o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, 1996, art. 30) fundusz statutowy, odzwierciedlający wartość mienia niezbędnego do podjęcia działalności przez Agencję, przekazanego jej na własność w związku z jej utworzeniem,
- fundusz zasobu stanowiący wartość mienia w odniesieniu, do którego Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych,
- fundusz rezerwowy tworzony z zysku netto Agencji.

Fundusze statutowy oraz zasobu były odrębne dla poszczególnych jednostek organizacyjnych Agencji, czyli w ówczesnym czasie Biura Agencji oraz oddziałów terenowych.

Fundusz rezerwowy mógł być wydatkowany na pokrycie strat wynikających z prowadzonej działalności, utrzymanie płynności finansowej Agencji, pokrycie nie

planowanych wydatków z tytułu realizacji zobowiązań ciążących na mieniu przejętym przez Agencję, sfinansowanie zadań wynikających z dokonanej w ciągu roku korekty planu przekazania mienia.

Poza powyższymi trzema funduszami w Agencji funkcjonował także zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, fundusz nagród z zysku netto oraz inne fundusze specjalne.

Agencja część swojego dochodu przekazywała na inwestycje Sił Zbrojnych RP. Dotacja z Ministerstwa Obrony Narodowej na utrzymanie powierzonego Agencji mienia, wypłacana była w kwotach i terminach wynikających z planu przekazywania mienia, nie później jednak niż w ciągu 14 dni po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego przekazania mienia.

Agencja prowadziła rachunkowość na ogólnych zasadach z tym zastrzeżeniem, że ruchomości będące w użytkowaniu jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej przekazane Agencji na przechowanie oraz nieruchomości będące w zarządzie jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej użyczone Agencji, ujmuje się w ewidencji Agencji na kontach pozabilansowych.

Sprawozdanie finansowe Agencji podlegało badaniu przez biegłego rewidenta, opiniowaniu przez Radę Nadzorczą a następnie było przedkładane Radzie Ministrów.

Agencja posiadała rachunek bankowy będący w dyspozycji Prezesa, oddziały terenowe posiadały rachunki pomocnicze, których dysponentami byli dyrektorzy oddziałów regionalnych. Co istotne, rozporządzenie z 1997 r. wymienia przychody oddziału terenowego, którymi były wpływy z gospodarowania mieniem, wpływy z działalności gospodarczej, subwencje przydzielone przez Prezesa Agencji z funduszu rezerwowego, część dotacji na utrzymanie mienia oraz inne przychody. Oddział terenowy z wcześniej wymienionych przychodów pokrywał koszty przyjęcia i utrzymania mienia, uporządkowania stanu prawnego mienia, gospodarowania mieniem, funkcjonowania oddziału oraz innych przedsięwzięć. Nadwyżkę przychodów nad kosztami oddział przekazywał do Biura Agencji. Ponadto oddziały terenowe mogły zaciągać w imieniu Agencji, kredyty lub pożyczki do wysokości określonej w udzielonym przez Prezesa Agencji pełnomocnictwie.

W roku 2005 Rada Ministrów wydała nowe rozporządzenie, które zastąpiło to z roku 1997. Z istotnych zmian w stosunku do wcześniejszego rozporządzenia, to z 2005 r. wprowadziło między innymi zasadę, iż oddziały terenowe Biura Agencji prowadzą gospodarkę finansową na zasadach rozrachunku wewnętrznego. Użycie w akcie prawnym wydanym w czasach gospodarki kapitalistycznej pojęcia wewnętrznego rozrachunku nastręcza problemów interpretacyjnych. Geneza pojęcia rozrachunku w odniesieniu do sposobu prowadzenia

gospodarki podmiotu publicznego znajduje się w doktrynie ekonomicznej gospodarki socjalistycznej Związku Radzieckiego z czasów tzw. Nowej Polityki Ekonomicznej[44]. Jako kategoria prawna termin rozrachunku wewnętrznego pojawia się w uchwale Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw paliwowych, objętych budżetem centralnym. Jak możemy przeczytać w literaturze z tamtego okresu, oddziały prowadzące gospodarkę na zasadzie wewnętrznego rozrachunku gospodarczego działają na takiej samej zasadzie jak przedsiębiorstwa państwowe. Jednak ze względu na to, że są one pozbawione osobowości prawnej nie mają uprawnień do samodzielnego wchodzenia w stosunki umowne z innymi przedsiębiorstwami, korzystają jednak z operatywnej samodzielności w wykonywaniu swych zadań (Wierzbicki, 1968, s. 327–343). Tam samym zapis omawianego rozporządzenia Rady Ministrów o wewnętrznym rozrachunku należy interpretować w ten sposób, iż oddziały terenowe Agencji posiadały samodzielność w zakresie swojej działalności wewnętrznej, nie posiadając jednak osobowości prawnej nie mogły zaciągać zobowiązań na własny rachunek.

Oprócz funduszy wymienionych w rozporządzeniu z 1997 r., rozporządzenie z 2005 r. tworzy nowy fundusz inwestycyjny, który ulega zwiększeniu o odpis z zysku netto oraz zmniejszeniu o zasilenie funduszu statutowego o wartość zrealizowanych zadań inwestycyjnych oraz zmniejszeniu o wartość udziałów i papierów wartościowych objętych przez Agencję. Rozporządzenie wprowadzało także nowe wymagania w zakresie prowadzenia rachunkowości. Księgi Agencji miały być prowadzone w taki sposób, aby możliwym było ustalenie: stanu mienia, stanu umorzenia mienia, przychodów z gospodarowania mieniem, kosztów gospodarowania mieniem, przychodów i kosztów działalności gospodarczej. Przy czym miały być prowadzone odrębnie dla mienia Skarbu Państwa powierzonego Agencji oraz mienia pozostałego po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej lub minister właściwy do spraw wewnętrznych,

Nie mniej niż 93 % z dochodu brutto pomniejszonego o obowiązkowe obciążenia Agencja przekazywała na inwestycje Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego. Zysk netto dzieli się w częściach określonych

[44] W publikacji M. Perczyński, *Wewnątrz-zakładowy rozrachunek gospodarczy*, kwartalnik Ekonomista, 1952 Kwartał III, Warszawa 1952, w sposób charakterystyczny dla ówczesnej epoki opisano genezę wewnętrznego rozrachunku gospodarczego oraz w sposób typowy dla epoki zalety tego rozwiązania. Cytując fragment: „Zastosowanie rozrachunku gospodarczego, który jest wynikiem wcielenia w życie wskazań W. I. Lenina i J. W. Stalin a stanowi jedną z najważniejszych dźwigni w rozwoju radzieckiej gospodarki socjalistycznej w zakresie mobilizacji rezerw wewnętrznych i stałego powiększania akumulacji we wszystkich gałęziach gospodarki narodowej.”

procentowo w obowiązującym planie finansowym na dany rok (Kosikowski, 2006, część II, r. 12.1.1).

W 2004 r. Agencja Mienia Wojskowego osiągnęła 209,6 mln zł przychodów, przy czym udział dotacji z budżetu państwa był minimalny i wyniósł jedynie 0,4% (0,8 mln zł). Zasadniczą część wpływów stanowiły środki uzyskane ze zbywania nieruchomości – zarówno obiektów, jak i gruntów. Wypracowany w tym okresie wynik finansowy brutto wyniósł 128,6 mln zł, z czego 119,6 mln zł przekazano na realizację inwestycji dla Sił Zbrojnych. W okresie od 1997 r. do końca października 2005 r. łączne przychody Agencji osiągnęły poziom 1448 mln zł, natomiast koszty zamknęły się kwotą 468 mln zł. Niewielki odsetek tych wartości – odpowiednio 5,3 mln zł przychodów i 1,5 mln zł kosztów – dotyczył majątku przejętego z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W tym samym przedziale czasowym na modernizację Sił Zbrojnych skierowano łącznie 886 mln zł, a na inwestycje realizowane na rzecz resortu spraw wewnętrznych i administracji przeznaczono 3,5 mln zł. (Malinowska-Misiąg i Misiąg, rozdział VIII.5).

4.1.2. Finansowe aspekty funkcjonowania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przed połączeniem

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa do czasu przekształcenia jej w agencję wykonawczą miała status państwowej osoby prawnej będącej jednostką sektora finansów publicznych. W zakresie gospodarki finansowej jednostek o tym statusie, z uwagi na ich zróżnicowanie, zarówno ustawa o finansach publicznych z 1998 r. w art. 33 jak i ustawa o finansach publicznych z 2005 r. w art. 41 w przeważającym zakresie odsyłały do ustaw tworzących daną osobę prawną. Z uwagi na powyższe, podstawowymi przepisami regulującymi finanse Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w okresie przed przekształceniem Agencji w agencję wykonawczą był art. 19 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz cztery rozporządzenia wydawane na podstawie art. 19 ww. ustawy tj.:

- rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zastąpione następnie przez,
- rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 18 listopada 1998 r., w sprawie szczegółowych warunków i sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zastąpione następnie przez,

- rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 października 2003 r. w sprawie tworzenia funduszy, prowadzenia gospodarki finansowej oraz umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, zastąpione przez,
- rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 lutego 2005 r. w sprawie funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, które było kilkakrotnie zmieniane.

Przychody Agencji pochodziły głównie z:

- opłat za używanie lokali mieszkalnych, hoteli i internatów,
- najem i dzierżawę lokali użytkowych i nieruchomości,
- zbywania składników majątkowych,
- działalności gospodarczej.

Istotna zmiana w zakresie gospodarki finansowej Agencji nastąpiła z dniem 1 lipca 2004 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Przed tą zmianą zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nadwyżki środków finansowych z danego roku kalendarzowego przechodziły na rok następny z przeznaczeniem na realizację zadań Agencji. Powodowało to sytuację, w której Agencja obok inwestycji realizowanych z dotacji na zlecenie Ministra Obrony Narodowej, realizowała inwestycje ze zgromadzonych środków własnych. W 2004 r. zostało to zniesione i zastąpione zapisem o otrzymywaniu przez Agencję dotacji na realizację zadań, co w ogólnym zarysie obowiązuje do chwili obecnej.

Dotacje budżetowe były przekazywane Agencji w oparciu o porozumienia zawierane pomiędzy Prezesem Agencji a dyrektorem komórki organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej właściwej w sprawach budżetowych. W porozumieniu był precyzowany cel przekazania dotacji, tryb i terminy jej przekazywania, sposób jej rozliczenia oraz zasady sprawowania kontroli nad jej wydatkowaniem. Niewykorzystane w danym roku dotacje budżetowe na zadania zlecone Agencji przez Ministra Obrony Narodowej podlegały zwrotowi (Kosikowski, 2006, część II, r. 12.1.2).

Dotacja z budżetu państwa wydatkowana była na realizowanie zadań zleconych takich jak: wypłata ryczałtów remontowych, realizacja inwestycji, wypłata odpraw mieszkaniowych oraz ekwiwalentu za rezygnację z prawa do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym. Dodatkowo ze środków dotacyjnych Agencja opłacała koszty odnowienia lokalu mieszkalnego przed jego ponownym zasiedleniem oraz koszty przekwaterowania. Agencja za zgodą Ministra

Obrony Narodowej mogła zaciągać kredyty także na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wewnątrz Agencji wyodrębniono fundusz zasobowy mający odpowiadać wartości mienia jej powierzonego, tworzony z zysku netto fundusz rezerwowy oraz fundusz remontowy finansowany z opłat za używanie lokalu, którego celem było gromadzenie środków na remonty zasobu mieszkaniowego (Malinowska-Misiąg i Misiąg, rozdział VIII.4).

Sprawozdanie finansowe Wojskowej Agencji Mieszkaniowej sporządzał Prezes, poddawał je badaniu biegłego rewidenta oraz opiniowaniu przez Radę Nadzorczą, a następnie przedkładał do akceptacji Ministra Obrony Narodowej. Roczne sprawozdanie z działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej było rozpatrywane przez Radę Nadzorczą a następnie przedkładanie ministrowi do spraw Skarbu Państwa oraz Ministrowi Obrony Narodowej (Malinowska-Misiąg i Misiąg, rozdział VIII.4).

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przewidywało funkcjonowanie czterech funduszy: statutowy, rezerwowy, świadczeń socjalnych i nagród. Na fundusz statutowy składało się mienie powierzone Agencji przez Skarb Państwa oraz środki trwałe i obrotowe przekazane jako pierwsze wyposażenie. Fundusz ten ulegał zwiększeniu o przyjęte inwestycje mieszkaniowe wykonane na zlecenie MON, nieodpłatnie otrzymane środki trwałe oraz zysk bilansowy przeznaczony na zwiększenie funduszu statutowego. Fundusz ten ulegał natomiast zmniejszeniu o stratę bilansową oraz o wartość zużytych i zlikwidowanych środków trwałych i obrotowych, otrzymanych nieodpłatnie jako pierwsze wyposażenie.

Fundusz rezerwowy składał się z wpływów z oddziałów rejonowych[45] pochodzących ze sprzedaży osobnych kwater stałych oraz lokali mieszkalnych i lokali użytkowych oraz części zysku przekazywanego przez oddziały rejonowe i terenowe oraz z wpływów ze sprzedaży nieruchomości innych niż osobne kwatery stałe, lokale mieszkalne i lokale użytkowe. Celem funduszu rezerwowego było finansowanie straty oddziałów rejonowych i terenowych Agencji, remontów i modernizacji środków trwałych, inwestycji oraz innych uzasadnionych potrzeb Agencji.

Pod rządami rozporządzenia z 1996 r. zarówno Prezes Agencji jak i dyrektorzy oddziałów rejonowych oraz funkcjonujących w owym czasie oddziałów terenowych prowadzili samodzielną gospodarkę finansową w zakresie przychodów przekazanych do ich dyspozycji. Funkcjonowała konstrukcja wzajemnego finansowania przez jednostki organizacyjne funkcjonujące w strukturze Agencji. Oddział terenowy przekazywał do Biura Prezesa 5%

[45] Oddziały rejonowe to wcześniejsza nazwa aktualnych oddziałów regionalnych.

otrzymanych należności z tytułu czynszów za osobne kwatery stałe i lokale mieszkalne, oraz 80% nadwyżki przychodów z tytułu najmu lokali użytkowych i dzierżawy gruntów nad kosztami związanymi z utrzymaniem tych lokali i gruntów oraz przekazywał do nadrzędnego oddziału rejonowego 50 % nadwyżki przychodów nad kosztami poniesionymi na działalność gospodarczą. Oddział rejonowy przekazywał natomiast całość nadwyżki przychodów nad kosztami poniesionymi z tytułu sprzedaży osobnych kwater stałych oraz lokali mieszkalnych i lokali użytkowych w górę hierarchii tj. do Biura Prezesa. W dół struktury tj. do oddziałów terenowych przekazywał natomiast środki na pokrycie kosztów poniesionych przez te oddziały na zadania wskazane przez dyrektora oddziału rejonowego Agencji oraz środki na sfinansowanie strat tych oddziałów. Prezes Agencji przekazywał oddziałom środki na: realizację zadań zleconych finansowanych z dotacji budżetowej[46], sfinansowanie strat oddziałów rejonowych i terenowych Agencji, finansowanie inwestycji oraz remontów i modernizacji środków trwałych, funkcjonowanie oddziałów rejonowych Agencji.

Agencja działała w oparciu o roczny plan finansowy ustalany w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Oddziały rejonowe oraz terenowe tworzyły swoje plany finansowe w oparciu o wytyczne wydane przez Prezesa. Dyrektorzy oddziałów rejonowych i terenowych Agencji mogli zaciągać kredyty, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezesa Agencji na zasadach określonych w Statucie Agencji.

Rachunkowość agencji była prowadzona na zasadach ogólnych, tj. w oparciu o przepisy ówczesnej ustawy o rachunkowości z 29 września 1994 r. z tym, że mienie przejmowane przez Agencję od Skarbu Państwa było ujmowane w księgach rachunkowych według wartości określonej w protokole zdawczo-odbiorczym. W oddziałach terenowych natomiast była prowadzona wyodrębniona księgowość analityczna mająca przedstawiać poszczególne rodzaje przychodów i kosztów ich uzyskania z podziałem na jednostki ewidencyjne i kalkulacyjne, w szczególności na budynki mieszkalne, obiekty infrastruktury oraz hotele i internaty. Wzorcowy plan kont ustalał Prezes a dyrektorzy oddziałów regionalnych i terenowych ustalali zakładowe plany kont.

Organy Agencji, którymi w okresie wydania rozporządzenia z 1996 r. był Prezes, dyrektorzy oddziałów rejonowych oraz dyrektorzy oddziałów terenowych sporządzały swoje sprawozdania finansowe, które podlegały badaniu przez biegłego rewidenta. Zysk wygenerowany przez oddział terenowy podlegał podziałowi w ten sposób, że:

- 30 % przeznaczane było na fundusz rezerwowy Agencji,

[46] Gdyż to Prezes był pierwszym dysponentem środków z budżetu MON.

- 20% finansowało potrzeby nadrzędnego oddziału rejonowego Agencji,

- 50 % pozostawało w oddziale terenowym na sfinansowanie jego potrzeb.

Zysk oddziału rejonowego był dzielony w ten sposób, że połowa była przeznaczana na fundusz rezerwowy Agencji a druga połowa na potrzeby własne oddziału. Środki uzyskane z podziału zysku mogły zostać przeznaczone na zwiększenie funduszu statutowego Agencji, inwestycje, fundusz zakładowych świadczeń socjalnych lub fundusz nagród jak również na pokrycie straty. Agencja wykonywała zadania zlecone, określone w art. 16 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu, na podstawie rocznego planu finansowego Agencji do wysokości dotacji budżetowej otrzymanej na realizację tych zadań.

Na realizacje zadań zleconych, Agencja otrzymywała dotacje budżetowe, które były przekazywane na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Prezesem Agencji a właściwym dysponentem środków budżetowych w Ministerstwie Obrony Narodowej. Tam też określane były terminy przekazywania i rozliczania dotacji. Nie wykorzystane w danym roku dotacje podlegały przekazaniu na dochody budżetowe.

Rozporządzenie z 1996 roku zostało zastąpione już w 1998 r. nowym rozporządzeniem (rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 1998) regulującym tę samą materię. Było to efektem przejęcia nadzoru nad Agencją przez Ministra Skarbu Państwa w miejsce Ministra Obrony Narodowej. Nowe rozporządzenie wprowadzało szereg rozwiązań, których nie było we wcześniejszym rozporządzeniu. Dzieliło jednostki Agencji na jednostki organizacyjne Agencji, które prowadziły gospodarkę finansową w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, oraz jednostki gospodarcze które prowadziły gospodarkę finansową w zakresie prowadzenia własnej działalności gospodarczej. W nowym podziale jednostkami organizacyjnymi były Biuro Prezesa, oddziały regionalne i oddziały terenowe, natomiast jednostkami gospodarczymi były jednostki wyodrębnione organizacyjnie w ramach oddziału rejonowego i terenowego Agencji. Ponadto rozporządzenie z 1996 r. przewidywało, iż jednostki organizacyjne prowadzą gospodarkę finansową na zasadach rozrachunku wewnętrznego a jednostki gospodarcze Agencji prowadzą działalność na zasadach pełnego wewnętrznego rozrachunku gospodarczego. W żadnym obowiązującym w owym okresie akcie prawnym nie znajdziemy wyjaśnienia na czym miał polegać rozrachunek wewnętrzny czy pełny wewnętrzny rozrachunek gospodarczy, bowiem określenia te nie pochodziły z czasów, gdy wydawano owe rozporządzenie. Pojęcia te do porządku prawnego wprowadzała uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw paliwowych, objętych budżetem centralnym, która jednak w roku 1998 już nie

obowiązywała[47]. Rozrachunek gospodarczy jest rozwiązaniem wywodzącym się z gospodarki socjalistycznej Związku Radzieckiego, gdzie zastąpił niepasujące do założeń ustroju komunistycznego wcześniejsze zasady gospodarki rosyjskiej. Rozrachunek gospodarczy został wprowadzony do Polskiego porządku prawno-gospodarczego w czasach początków PRL wprost z ustawodawstwa i praktyki zarządzenia gospodarką socjalistyczną w ZSRR (Wostal, 1972, s. 73–93). Rozporządzenie z 1998 r. zostało uchylone po krótkim epizodzie podlegania Agencji pod nadzór Ministra Skarbu Państwa, wraz powrotem nadzoru nad Agencją do kompetencji Ministra Obrony Narodowej. Kolejne rozporządzenie z 2003 r. (rozporządzenie w sprawie tworzenia funduszy, prowadzenia gospodarki finansowej oraz umarzania, 2003) nie wspominało już o jakiejkolwiek formie rozrachunku gospodarczego pozostawiało jednak podział na jednostki takie jak Biuro Prezesa, oddziały regionalne i terenowe oraz na jednostki gospodarcze. W Biurze Prezesa oraz w oddziałach regionalnych i terenowych funkcjonował fundusz zasobowy odzwierciedlający wartość mienia powierzonego Agencji.

Rozporządzenie z 2003 r. w sposób jasny formułowało jako zasadę, iż zadania własne jak i powierzone Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, oraz koszty funkcjonowania jej jednostek są finansowane z uzyskiwanych przez Agencję przychodów w postaci:

- wpływów z opłat czynszowych za kwatery i lokale mieszkalne oraz za najem i dzierżawę lokali użytkowych, a także dzierżawę gruntów,
- należności z tytułu sprzedaży kwater, lokali mieszkalnych i użytkowych,
- przychody z działalności gospodarczej,
- dotacji budżetowych,
- innych przychodów.

Bez zmian podstawą gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej był roczny plan finansowy, gdzie podlegały wyszczególnieniu:

1) przychody własne;
2) dotacje na realizację zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej,
3) wydatki:
    a) na wynagrodzenia i składki naliczane od wynagrodzeń,
    b) majątkowe;
4) wynik finansowy;
5) kierunki rozdysponowania funduszu rezerwowego;
6) sposób pokrycia straty.

[47] Opisana w tym akapicie sytuacja pokazuje, iż kadry tworzące prawo w Ministerstwie Skarbu Państwa, jeszcze w 1998 r. stosowały pojęcia właściwe gospodarce poprzedniego ustroju.

Oddziały rejonowe, oddziały terenowe oraz jednostki gospodarcze działały w oparciu o plany finansowe sporządzane przez dyrektorów lub odpowiednio kierowników tych jednostek i podlegały zatwierdzeniu w porządku hierarchicznym. Mianowicie: Prezes Agencji zatwierdzał plany finansowe oddziałów rejonowych, dyrektor oddziału rejonowego zatwierdzał plany finansowe oddziałów terenowych a dyrektor oddziału rejonowego albo oddziału terenowego zatwierdzał plany finansowe podległych mu jednostek gospodarczych.

Rozporządzenie z 2003 r. utrzymywało krzyżowy sposób wzajemnego finansowania poszczególnych jednostek Agencji zmieniając jednak szczegóły tego finansowania. Nowe zasady wyglądały w ten sposób, że oddział terenowy Agencji przekazywał w ciągu roku do Biura Prezesa 20% nadwyżki przychodów nad kosztami, uzyskanej z tytułu najmu lokali użytkowych i dzierżawy gruntów a do oddziału rejonowego Agencji przekazywał 60 % nadwyżki przychodów nad kosztami, uzyskanej z tytułu najmu lokali użytkowych i dzierżawy gruntów oraz 50 % nadwyżki przychodów nad kosztami, uzyskanej z działalności gospodarczej, w tym z podległych jednostek gospodarczych Agencji. Oddział rejonowy Agencji przekazywał w ciągu roku do Biura Prezesa całość nadwyżki przychodów z tytułu sprzedaży osobnych kwater stałych, lokali mieszkalnych i innych nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, nad kosztami bezpośrednio związanymi z tą sprzedażą. Do oddziałów terenowych przekazywał środki finansowe przeznaczone na pokrycie kosztów ponoszonych przez te oddziały na zadania wskazane przez dyrektora oddziału rejonowego Agencji oraz na pokrycie strat tych oddziałów. Oddziały regionalne, terenowe oraz jednostki gospodarcze przekazywały osiągnięty na koniec roku zysk brutto do Biura Prezesa Agencji. Rozporządzenie z 2003 r. zawierało ponadto po raz pierwszy procedurę umarzania odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych w przypadku ich nieściągalności lub w innych uzasadnionych przypadkach. Rozwiązania te zostały przeniesione w zmienionej formie do aktualnie obowiązującej ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

W 2005 r. Minister Obrony Narodowej wydał kolejne rozporządzenie regulujące gospodarkę finansową (rozporządzenie w sprawie funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 2005), które z pewnymi zmianami obowiązywało aż do przekształcenia Agencji w agencję wykonawczą. Istotną zmianą, która musiała zostać uwzględniona w nowym rozporządzeniu była likwidacja oddziałów terenowych, o czym była mowa we wcześniejszej części pracy. Od teraz gospodarkę finansową prowadziło Biuro Prezesa, oddziały regionalne oraz ewentualnie inne jednostki organizacyjne do których tworzenia miał prawo Prezes na podstawie Statutu. W agencji od tego czasu funkcjonowały dwa fundusze: zasobowy oraz rezerwowy. Fundusz zasobowy tworzyło Biuro Prezesa oraz

oddziały regionalne z wartości mienia powierzonego Agencji przez Skarb Państwa. Ulegał on zwiększeniu o wartość:

1) mienia przekazanego Agencji w ciągu roku obrotowego przez:
   a) Skarb Państwa,
   b) jednostki samorządu terytorialnego,
   c) osoby prawne, osoby fizyczne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
2) mienia powstałego w wyniku realizacji inwestycji sfinansowanych z funduszu rezerwowego,
3) inwestycji sfinansowanych z dotacji budżetowych.
4) zysku netto, wynikającego z podziału wyniku finansowego Agencji.

Z drugiej stron fundusz zasobowy ulegał zmniejszeniu o wartość:

1) sprzedanego, zlikwidowanego albo nieodpłatnie przekazanego przez Agencję, mienia Skarbu Państwa;
2) umorzenia składników majątkowych zaliczonych do aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa;
3) pokrycia straty netto Agencji przewyższającej kwotę funduszu rezerwowego.

Fundusz rezerwowy nie funkcjonował w oddziałach regionalnych. Był tworzony przez Prezesa z zysku netto Agencji pozostającego z podziału wyniku finansowego. Fundusz rezerwowy mógł być przeznaczony na pokrycie straty netto Agencji oraz do wsparcia realizacji zadań zleconych Agencji przez Ministra Obrony Narodowej w zakresie finansowania inwestycji i modernizacji zasobów mieszkaniowych, hotelowych i internatowych, partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych w towarzystwie budownictwa społecznego utworzonym przez Agencję[48] lub podniesienia kapitału zakładowego w towarzystwie budownictwa społecznego utworzonego przez Agencję.

W 2006 r. zmieniono wyżej omawiane rozporządzenie (rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, 2006) dodając fundusz remontowy, który był tworzony przez Prezesa z odpisów na fundusz remontowy, gromadzonych przez oddziały regionalne, z części opłat za używanie lokalu mieszkalnego[49].

[48] Jedynym towarzystwem utworzonym przez Agencję była TBS AMW Kwatera sp. z o.o.

[49] Opłata za używanie lokalu jest to świadczenie pieniężne za korzystanie z lokalu mieszkalnego, które obejmuje koszty administrowania, koszty konserwacji, koszty utrzymania technicznego nieruchomości, odpis na fundusz remontowy, koszty utrzymania zieleni, koszty utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, w tym koszty związane z utrzymaniem czystości, koszty energii cieplnej, elektrycznej i wody na potrzeby części wspólnej, zwrot

Roczny plan finansowy Agencji był podstawą gospodarki finansowej. Rozporządzenie uwzględniało już, iż ogólny plan finansowy był elementem ustawy budżetowej, dlatego plan finansowy opracowany przez Prezesa a następnie zatwierdzany przez Ministra Obrony Narodowej musiał być zgodny z ustawą budżetową. Dyrektorzy oddziałów regionalnych sporządzali projekty planów finansowych oddziałów zgodnie z zasadami określonymi przez Prezesa a następnie przedstawiali je Prezesowi do akceptacji. W przypadku osiągnięcia przychodów wyższych niż ujęte w planie finansowym, Prezes po uzyskaniu oceny Rady Nadzorczej i za zgodą Ministra Obrony Narodowej, mógł dokonać zmian w rocznym planie finansowym. Zmiany pomiędzy planem dotacji budżetowych na realizacje zadań zleconych Agencji przez Ministra Obrony Narodowej z zakresu administracji rządowej a planem wydatków majątkowych, mogły być dokonane przez Prezesa bez konieczności uzyskiwania zgody Ministra Obrony Narodowej. Zmiany planu finansowego Agencji, wpływające na plany oddziałów regionalnych były dokonywane w planach tych oddziałów przez dyrektorów zgodnie z zasadami określonymi przez Prezesa Agencji. Ponadto w celu dostosowania planowania finansowego do zmieniającej się rzeczywistości możliwe było przeniesienie wydatków między paragrafami klasyfikacji wydatków w szczegółowym planie wydatków (układzie wykonawczym) budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej. Takiej zmiany mógł dokonać Minister Obrony Narodowej na wniosek Prezesa zaopiniowany przez Radę Nadzorczą.

Z uwagi na spłaszczenie struktury organizacyjnej, uproszczeniu uległy także zasady finansowania jednostek wewnątrz Agencji. Rozporządzenie z 2005 r. przewidywało prosty mechanizm, iż oddziały regionalne przekazują w ciągu roku obrotowego nadwyżki środków finansowych na rachunek bankowy Biura Prezesa Agencji. Nadwyżka była ustalana za okresy sprawozdawcze przez dyrektora oddziału. Przekazanie środków na rachunek bankowy Biura Prezesa następowało na podstawie deklaracji rozliczeniowej sporządzonej przez dyrektora oddziału, w terminie do końca miesiąca następującego po okresie sprawozdawczym.

Dyrektorzy oddziałów sporządzali sprawozdania finansowe za rok obrotowy i przedstawiali je Prezesowi Agencji. Prezes sporządzał sprawozdanie finansowe Agencji i przedstawiał je Radzie Nadzorczej i Ministrowi Obrony Narodowej wraz z opinią i raportem

kosztów z tytułu podatku od nieruchomości, opłatę za antenę zbiorczą lub telewizję kablową, opłaty z tytułu legalizacji przyrządów pomiarowych zamontowanych na potrzeby lokalu mieszkalnego oraz opłaty z tytułu użytkowania dźwigu osobowego i konserwacji urządzeń domofonowych. Były uiszczane przez osoby zamieszkujące w lokalach mieszkalnych Agencji.

biegłego rewidenta. Ostateczne rozliczenie oddziałów regionalnych następowało po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy.

System otrzymywania i rozliczania dotacji budżetowych nie ulegał większym zmianom, w stosunku do wcześniej omówionego rozporządzenia z 1996 r.

4.2 Funkcjonowanie Agencji Mienia Wojskowego jako jednostki sektora finansów publicznych

Podstawowymi przepisami prawnymi, które tworzą obecnie finansowe ramy funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego są:

1. art. 18 - 22 ustawy o finansach publicznych (2009),
2. art. 28 – 42 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego (2015),
3. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2016 r. w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego,
4. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 października 2017 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Mienia Wojskowego.

Tym samym, w ocenie Autora podstawa prawna rangi ustawowej uzupełniona rozporządzeniami, stanowi teoretycznie wystarczającą podstawę, aby prawidłowo, tzn. w sposób efektywny unormować funkcjonowanie Agencji. Weryfikacji będzie wymagać jednak czy przepisy z ustawy o Agencji Mienia Wojskowego nie są sprzeczne z mającymi charakter *lex generalis* przepisami ustawy o finansach publicznych lub czy wydane rozporządzenia efektywnie realizują cel ustawowy.

Ponadto ustawodawca w art. 21 ust. 8 ustawy o finansach publicznych przewidział, iż Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia gospodarki finansowej agencji wykonawczych, mając na względzie potrzebę zapewnienia jednolitości zasad finansowania agencji wykonawczych oraz przestrzegania zasad jawności i przejrzystości. Taka redakcja tego przepisu powoduje, iż wydanie rozporządzenie jest jedynie opcjonalne. Od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Rada Ministrów ani razu nie skorzystała z delegacji zawartej w tym przepisie. Może to wskazywać, iż w rzeczywistości brak jest potrzeby zapewnienia jednolitości zasad finansowania agencji wykonawczych, o której wspomina ustawodawca. Niniejsza praca to potwierdza. W istocie w formie agencji wykonawczej działają podmioty o tak różnej specyfice i wielkości, iż stworzenie bardziej precyzyjnych jednolitych zasad finansowania mogłoby nie przynieść dobrego rezultatu. Co

ciekawe, pomimo nie wydania rozporządzenia przez kilkanaście lat funkcjonowania ustawy o finansach publicznych z 2009 r., ustawodawca nowelizacją tej ustawy z czerwca 2024 r. nadając nową treść całemu art. 21, pozostawił Radzie Ministrów możliwość wydania przedmiotowego rozporządzenia.

W ustawie o finansach publicznych agencjom wykonawczym poświęcono między innymi art. 18 – 22. Trzeba jednak zauważyć, iż art. 18 zawiera jedynie definicję agencji wykonawczej a art. 19 i 20 w części, gdy odsyłają do ustawy tworzącej agencje powtarzają normatywną treść art. 18, a w zakresie w jakim odnoszą się do stosowania do agencji wykonawczych ustawy o finansach publicznych, powtarzają treść normatywną art. 10 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Jak wskazuje się w doktrynie, przepisy art. 19 i 20 ustawy o finansach publicznych stanowią superfluum legislacyjne (Kopyściańska, 2020, art. 19 i 20).

Istotną wartość merytoryczną dla zasad gospodarki finansowej agencji wykonawczych zawierają dopiero art. 21 i 22 ustawy o finansach publicznych.

4.2.1. Plan finansowy agencji wykonawczej

Podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczych jest plan finansowy, którego zawartość, zasady ustanawiania oraz zmieniania reguluje art. 21 ustawy o finansach publicznych. Jego aktualna treść jest stosunkowo nowa, bowiem wprowadzona ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która w zasadniczej części weszła w życie w dniu 23 lipca 2024 r. Zmiana ustawy o finansach publicznych była podyktowana dostosowaniem polskiego prawa finansowego do wprowadzonej na szczeblu Unii Europejskiej reformy ram zarządzania gospodarczego (Sejm RP, 2024, uzasadnienie). Weszła ona w życie z dniem 29.04.2024 r. w postaci trzech aktów prawnych: dyrektywy Rady (UE) zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, rozporządzenia Rady (UE) zmieniającego rozporządzenie w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97. Przeprowadzona na poziomie Unii Europejskiej reforma ram zarządzania gospodarczego doprowadziła do zmiany podejścia do obowiązujących reguł fiskalnych. Przyjęcie nowych rozwiązań prawnych na szczeblu unijnym spowodowało

konieczność dostosowania stabilizującej reguły wydatkowej (skrót: SRW) do standardów wynikających z prawa UE i zharmonizowanie regulacji krajowych z aktualnie obowiązującymi unijnymi regułami fiskalnymi. Zmiana ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. podobnie jak wcześniejsze nowelizacje tej ustawy odnoszące się do stabilizującej reguły wydatkowej, zmierzają do podniesienia skuteczności obowiązującej reguły numerycznej co jest związane ze zjawiskiem postępującej debudżetyzacji (Panfil, 2025, s. 209–220). Działania te służą zapewnieniu właściwej realizacji celów określonych w dyrektywie Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, wdrożonej do krajowego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Wymaga zaznaczenia, że zmiany dokonane dyrektywą Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w dyrektywie Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, nie zmieniają wymogów dotyczących numerycznych reguł fiskalnych zawartych w rozdziale IV tej dyrektywy, a jedynie doprecyzowują wcześniejsze regulacje w tym zakresie, przez co nie wymagają wprowadzenia do krajowych przepisów (Sejm RP, 2024, uzasadnienie).

Dodatkowym celem zmiany ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. było rozszerzenie zakresu jednostek i organów objętych SRW, modyfikacja formuły SRW oraz objęcie SRW skarbowych papierów wartościowych przekazywanych nieodpłatnie przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych (Sejm RP, 2024, uzasadnienie). Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy istotna jest obszerna zmiana treści art. 112aa ustawy o finansach publicznych, która rozszerzyła zakres SRW między innymi o agencje wykonawcze.

Zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. dotknęły wszystkich jednostek redakcyjnych wcześniejszego art. 21 ustawy o finansach publicznych. Modyfikacje art. 21 ust. 1 mają charakter drobny, bowiem przed wyliczeniem obligatoryjnych elementów planu finansowego dodano słowo „w szczególności", aby poszczególne agencje wykonawcze mogły w swoich planach ujmować jeszcze inne elementy (Sejm RP, 2024, uzasadnienie). Ponadto zastąpiono słowo „zestawienie kosztów" słowem „koszty" a słowo „wynagrodzeń" zastąpiono słowami „uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy". W aktualnym brzmieniu ustanawia on zasadę, iż roczny plan finansowy jest podstawą gospodarki finansowej agencji wykonawczych oraz powinien zawierać co najmniej następujące elementy składowe:

1) przychody z prowadzonej działalności;

2) dotacje z budżetu państwa;

3) koszty:

a) funkcjonowania agencji wykonawczej,

b) realizacji zadań ustawowych, z wyszczególnieniem kosztów realizacji tych zadań przez inne podmioty

- z wyszczególnieniem uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy oraz składek od nich naliczanych, płatności odsetkowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań oraz zakupu towarów i usług;

4) wynik finansowy;

5) środki na wydatki majątkowe;

6) środki przyznane innym podmiotom;

7) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;

8) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Przed zmianą ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. obligatoryjne elementy planu finansowego agencji wykonawczej, jakie zawierał załącznik do ustawy budżetowej ujmował również art. 123 tej ustawy. Aktualne jego brzmienie nie zawiera już wyszczególnienia elementów jakie powinien zawierać plan finansowy agencji wykonawczej, a jedynie formułuje ogólną regułę, iż w załącznikach do ustawy budżetowej plany finansowe agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy, ujmuje się oddzielnie dla każdej z tych jednostek. Tym samym w aktualnym brzmieniu art. 123 ustawy o finansach publicznych stał się w istocie zapisem zbędnym, gdyż rozwiązanie, które on reguluje jest na tyle oczywiste, że wręcz trudno wyobrazić sobie inne. Nawet bez art. 123 w jego aktualnym brzmieniu, dla każdej agencji plan finansowy byłby sporządzany odrębnie.

Ustawa o finansach publicznych nie zawiera wprost definicji planu finansowego agencji wykonawczej a jedynie charakteryzuje go przez określenie jego minimalnej zawartości. Jest to zabieg, który ma swoje strony pozytywne oraz negatywne. Z jednej strony bowiem taka regulacja może wynikać z funkcjonalnego podejścia ustawodawcy, który wyznacza pewne minimum, nie usztywniając nadmiernie tego aspektu. Powyższe może wpływać na zwiększony poziom elastyczności funkcjonowania agencji wykonawczych, który może być doprecyzowany przez ustawy tworzące daną agencję, wedle potrzeb wynikających z celów danego podmiotu. Z drugiej jednak strony zbyt ogólne uregulowanie tego elementu, może prowadzić do generowania dowolności na tyle dużej, że dwa podmioty, z których każdy będzie agencją wykonawczą będą miały faktycznie niewiele cech wspólnych. Może to powodować rozmycie

znaczenia formy prawnej agencji wykonawczej, skoro znaczna część zagadnień jest regulowane nie przez wspólne dla tej formy prawnej reguły, lecz indywidualnie i odrębnie dla każdej agencji wykonawczej.

Systemowo można poszukiwać definicji planu finansowego agencji wykonawczej w art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który definiuje plan finansowy jednostki budżetowej jako plan dochodów i wydatków. Tym samym można stworzyć definicję planu finansowego agencji wykonawczej jako plan przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków, podkreślając tym samym, iż plany agencji wykonawczych sporządzane są w układzie memoriałowym i kasowym[50]. Trzeba podkreślić, iż plan finansowy agencji wykonawczej stanowiący załącznik do ustawy budżetowej, jest w istocie ogólnym planem finansowym agencji wykonawczej, któremu są podporządkowane plany szczegółowe. W planach szczegółowych określane są kategorie dochodów, wydatków, przychodów, kosztów na poziomach często wielokrotnie niższych niż poziom paragrafu, na którym kończy się plan finansowy będący załącznikiem do ustawy budżetowej. W agencjach wykonawczych, które mają oddziały, elementem planu szczegółowego są wyodrębnione plany finansowe oddziałów.

Ponadto trzeba odróżnić plan finansowy od budżetu rozumianego jako zestawienie planowanych wpływów i wydatków. Kluczowe dla planów finansowych jest nie tylko konieczność przestrzegania, aby nie przekroczyć planowanych wydatków jako sumarycznej wartości, ale także to, że wydatki mogą być przeznaczane w określonych kwotach tylko na cele ściśle określone w wyodrębnionych pozycjach planu finansowego. Tym samym niedopuszczalne będą przesunięcia wydatków np. pomiędzy wydatkami na wynagrodzenia a wydatkami na usługi obce, bez zmiany planu finansowego, choć często jedno i drugie mogłoby finansować docelowo zakup tego samego zasobu przy tym samym lub nawet niższym koszcie. Przykładowo, gdy agencja wykonawcza potrzebuje reprezentacji przed sądem w sprawie cywilnej to może albo zatrudnić radcę prawnego w oparciu o umowę o pracę albo umowę zlecenia, co będzie finansowane z wydatków na wynagrodzenia osobowe (umowa o pracę) lub bezosobowe (umowa zlecenia). Może także zawrzeć umowę z zewnętrzną kancelarią prawną, która będzie świadczyła usługę reprezentacji przed sądem, co będzie finansowane z pozycji wydatki na usługi obce. Tym samym, jeżeli agencja wykonawcza miała zaplanowane, iż reprezentację przed sądem będzie realizowała w ramach zatrudnienia radcy prawnego na umowę zlecenie, nie będzie mogła zmienić w trakcie roku tej decyzji i w tej samej lub nawet niższej kwocie, którą przeznaczyłaby na wynagrodzenie prawnika, zawrzeć umowy z

[50] Przychody i koszty są ujęciem memoriałowym a dochody i wydatki ujęciem kasowym. Więcej na ten temat w dalszej części niniejszego rozdziału.

zewnętrzną kancelarią, jeżeli przekroczyłoby to kwotę zaplanowaną na tego rodzaju usługi obce w planie finansowym. Gdyby taka zmiana była dokonana w spółce Skarbu Państwa i przyniosłaby ona per saldo oszczędności byłoby to działanie pozytywne bowiem z punktu widzenia budżetu zwiększyłoby wynik finansowy. To samo działanie w agencji wykonawczej mogłoby stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (2004). Jak wskazano w jednym z orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej (orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej, 2015): „*Nie ma przy tym znaczenia, że plan finansowy ogółem, czy też w poszczególnych grupach wydatków nie został przekroczony. Z przekroczeniem planowanych wydatków, przy naruszeniu dyscypliny finansów publicznych polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, mamy bowiem do czynienia w przypadku przekroczeń zaplanowanych kwot w poszczególnych paragrafach, a nie w planie ogółem, czy też grupie wydatków. To wielkość planu finansowego w poszczególnych paragrafach jest upoważnieniem do dokonywania wydatków, a przekroczenie wielkości zaplanowanych wydatków ponad kwotę minimalną określoną w ustawie, czy to w poszczególnym paragrafie, czy też łącznie w kilku paragrafach stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.*”

Większość elementów składowych planu finansowego agencji wykonawczej wskazanych w art. 21 ust. 1 ustawy o finansach publicznych takich jak przychody z prowadzonej działalności, wydatki, wynik finansowy, należności, zobowiązania, środki pieniężne, jest kategoriami zaczerpniętymi z prawa bilansowego (Kopyściańska, 2020, art. 21). Kategoriami właściwymi dla finansów publicznych będą natomiast pojęcia wydatków majątkowych oraz dotacje. Wydatkami majątkowymi będą wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki (ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 124 ust. 4). Dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 126).

Plan finansowy agencji wykonawczych zawiera również pozycję "*środki przyznane innym podmiotom*", która nie została wprost zdefiniowana w przepisach. Doktryna wskazuje, iż są to środki przekazywane podmiotom na realizację zadań własnych agencji, zwanymi także zadaniami ustawowymi jak w art. 21 ust. 1 pkt 3) ustawy o finansach publicznych. W planie

finansowym w pozycji "*środki przyznane innym podmiotom*" wskazuje się kwotę środków, którymi agencja dysponuje, z przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań finansowanych ze środków zagranicznych, głównie z funduszy Unii Europejskiej (Mierzwa, 2014, art. 21).

W art. 21 ust. 1 pkt 3) znajduje się ponadto pojęcie płatności odsetkowych, którego znaczenie może budzić wątpliwości. Pojawia się ono w ustawie o finansach publicznych także w art. 24 ust. 1 pkt 3) lit. b) w odniesieniu do instytucji gospodarki budżetowej oraz w art. 166 ust. 1 w odniesieniu do środków finansowych z transakcji na instrumentach pochodnych. Jest to pozycja, w której agencje wykonawcze wskazują kwoty odsetek za opóźnienia w płatności (Mierzwa, 2014, art. 21). Tego typu odsetki mogą wynikać z przepisów prawa cywilnego w postaci odsetek za opóźnienie z art. 481 kodeksu cywilnego lub odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych regulowanych przez ustawę o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (2013). Teoretycznie w jednostkach sektora finansów publicznych ta pozycja w planie finansowym zawsze powinna wynosić 0 zł, gdyż potencjalne opóźnienia w płatnościach mogą być naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Praktyka jednak pokazuje, iż w planach finansowych agencji wykonawczych pojawiają się czasami znaczne kwoty z tego tytułu.

Plan finansowy agencji wykonawczej ma być sporządzany w ujęciu memoriałowym i kasowym. Zasada memoriałowa stanowi jedną z podstawowych zasad rachunkowości jednostek prywatnych, która została zastosowana także w sektorze publicznym (Zawadzka-Pąk, 2024, art. 21). Nakazuje ona ewidencjonowanie operacji gospodarczych, czy to w zakresie majątku, źródeł finansowania funduszy, czy też przychodów i kosztów w momencie ich zaistnienia, a nie zapłaty (Maćkowiak, 2014, s. 95). W regule memoriałowej efekty zdarzeń gospodarczych, będą ujęte w danym okresie niezależnie od tego, czy w związku z nimi wystąpiły wpływy i wydatki środków pieniężnych. Inaczej rzecz ujmując w metodzie memoriałowej pozycje zaprezentowane w rachunku zysków i strat nie muszą odpowiadać rzeczywistym wpływom pieniężnym, a koszty nie muszą oznaczać ich rzeczywistego poniesienia w sensie przepływu pieniądza (Świderska, 2025, rozdział 9).

Przepisy przejściowe wprowadzające zmianę ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. przewidują, iż plany finansowe agencji wykonawczych na rok 2024 będą sporządzane i zmieniane na starych zasadach, a wprowadzone zmiany będą miały po raz pierwszy zastosowanie do planów finansowych na rok 2025. Ustawodawca w istocie nie mógł wprowadzić tych przepisów do stosowania wcześniej, gdyż weszły one w życie już w trakcie roku budżetowego 2024, czyli w okresie, gdy w agencjach wykonawczych prace nad planem finansowym na rok 2025 były już zaawansowane.

Całkiem nową treść otrzymał art. 21 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przy czym znajduje się w nim treść normatywna wcześniejszego art. 21 ust. 3 oraz 4, które stanowiły, iż w ramach projektu planu finansowego sporządza się plan dochodów i wydatków agencji wykonawczej ujmowanych w terminie ich zapłaty a planowane wydatki nie powinny być wyższe od planowanych dochodów. Odstępstwo od tej zasady było możliwe za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów. Nowa treść art. 21 ust. 2 łączny merytoryczną zawartość wcześniejszych ust. 3 oraz 4 oraz wprowadza regulację, iż w ramach planu finansowego będzie sporządzany także plan dochodów i wydatków agencji wykonawczej ujmowanych w terminie ich zapłaty, przy czym planowane wydatki nie powinny być wyższe od planowanych dochodów. Planowane wydatki mogą przekraczać planowane dochody za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wydaną w porozumieniu z Ministrem Finansów. Tym samym zmiana w tym zakresie sprowadza się w istocie do zmiany redakcyjnej.

Przepis ten przewiduje, iż stanowiący element rocznego planu finansowego plan dochodów i wydatków będzie ujmował zdarzenia gospodarcze w terminie ich zapłaty, czyli będzie sporządzany w ujęciu kasowym. Jest ono przeciwieństwem ujęcia memoriałowego o którym była mowa wcześniej. W metodzie kasowej należności i zobowiązania są ujmowane w momencie ich zapłaty a pomijane są operacje, które nie powodują wypływu środków finansowych (Zawadzka-Pąk, 2024, art. 21). Jej niewątpliwym minusem jest pomijanie w danym okresie sprawozdawczym przeterminowanych płatności, które nie zostały zapłacone do końca roku, czy umorzonych pożyczek udzielonych ze środków budżetowych. Ma ona jednak też swoje zalety, gdyż pozwala dość szybko ocenić w jaki sposób jednostka gospodaruje środkami pieniężnymi (Maćkowiak, 2014, s. 95). Sektor prywatny korzysta głównie z metody memoriałowej a sektor publiczny jak widać stosuje zarówno zasadę memoriałową jak i kasową (Zawadzka-Pąk, 2024, art. 21) bowiem plany finansowe agencji wykonawczych stanowiące załącznik do ustawy budżetowej zawierają zarówno ujęcie memoriałowe jak i kasowe.

Szczegółowa postać planu finansowego agencji wykonawczej wynika z rozporządzenia Ministra Finansów wydawanego na podstawie delegacji zawartej w art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych. Aktualnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej. Projekt planu finansowego agencji wykonawczej jest sporządzany na formularzu PF-OSPR – „Projekt planu finansowego agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych z dodatkowymi informacjami uzupełniającymi”.

Wzór tego formularza stanowi załącznik nr 30 do wyżej wskazanego rozporządzenia. Jest on wypełniany w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa a szczegółowy sposób jego wypełnienia reguluje załącznik nr 41 do wskazanego rozporządzenia. Poza częścią numeryczną projekt planu finansowego agencji wykonawczej zawiera jeszcze uzasadnienie opisowe, gdzie między innymi należy wyjaśnić różnice w poziomie planowanych wydatków na rok objęty planowaniem w stosunku do roku poprzedniego względem planowanego oraz różnice w stosunku do prognozy na rok objęty planowaniem przedstawionej w roku ubiegłym (rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, 2025, załącznik nr 41, rozdział 5, pkt 47). Finalnie plan finansowy stanowiący załącznik do ustawy budżetowej ma taki sam układ jak wynikający z formularza PF-OSPR, na którym opracowywany jest projekt.

Art. 21 ust. 3 ustawy o finansach publicznych określa sposób ustalania planu finansowego. Wcześniej wspomniana zmiana ustawy z lipca 2024 r. zmieniła jedynie umiejscowienie tej normy z ust. 2 do ust. 3. Stanowi on, iż projekt rocznego planu finansowego agencji wykonawczej jest ustalany przez jej właściwy organ w porozumieniu z ministrem sprawującym nadzór nad daną agencją wykonawczą, a po zatwierdzeniu przez tego ministra jest przekazywany Ministrowi Finansów, w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. Właściwym organem będzie organ wskazany w ustawie regulującej działalność danej agencji wykonawczej.

4.2.2. Zmiana planu finansowego agencji wykonawczej

Nowa treść art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o finansach publicznych przewiduje możliwość zmiany planu finansowego agencji wykonawczej w trakcie roku budżetowego oraz reguluje procedurę dokonywania takiej zmiany. Wcześniej przedmiot ten był regulowany przez art. 21 ust. 5 i 6. Z godnie z obecnym brzmieniem art. 21 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w planie finansowym agencji wykonawczej mogą być dokonywane zmiany w zakresie przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków, w tym polegające na przesunięciach pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków:

1), jeżeli nie spowodują one zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego brutto;

2) powodujące zwiększenie:

a) łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków, lub

b) planowanych wydatków ponad planowane dochody, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów, pozostających w dyspozycji agencji wykonawczej lub

c) dotacji z budżetu państwa lub

d) uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy;

3) dotyczące środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Nowa treść art. 21 ust. 5 tej ustawy określa natomiast procedurę dokonywania wyżej wskazanych zmian. Ustawodawca aktualnie wyraźnie rozróżnia część planu finansowego w ujęciu memoriałowym korzystając z pojęć przychodów i kosztów oraz w ujęciu kasowym korzystając z pojęć dochodów i wydatków, dopuszczając zmiany w jednej i drugiej części. Jest to dobra zmiana w stosunku do poprzedniej treści art. 21 ustawy, który wspominał jedynie o zmianie przychodów i kosztów, co powinno wskazywać, iż ustawodawca dopuszczał jedynie zmianę części kasowej planu finansowego. Taką redakcję tego przepisu trudno wytłumaczyć inaczej niż brakiem precyzji ustawodawcy a w praktyce przepis ten był interpretowany szeroko i stanowił podstawę do zmiany zarówno części memoriałowej i kasowej planu finansowego.

W piśmiennictwie podnosi się istotne wątpliwości odnośnie kwestii czy zmiany planu finansowego dokonywane w wyżej wskazanym trybie pozaustawowym są dopuszczalne w zakresie w jakim modyfikują treść załącznika do ustawy budżetowej zawierającego plan finansowy agencji wykonawczej, gdyż załączniki do ustawy budżetowej stanowią integralną część tej ustawy, czyli de facto są ustawą (Kopyściańska, 2020, art. 21). Pomimo istotnej zmiany ustawy o finansach publicznych i dodania art. 21 ust. 4 pkt 2, który wprost dopuszcza zmianę planu finansowego agencji wykonawczej w zakresie jaki modyfikuje zapisy części numerycznej ustawy budżetowej, to rozważania podjęte na bazie wcześniejszego stanu prawnego pozostają dalej istotne. Zgłaszane w piśmiennictwie obiekcje odnośnie dopuszczalności zmiany planu finansowego agencji wykonawczej w zakresie uregulowanym ustawą budżetową wywodzono bowiem nie z tego czy wykładania językowa lub celowościowa wcześniejszej treści art. 21 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych dopuszcza zmianę planu finansowego agencji wykonawczej ponad ustawę, lecz z wątpliwości natury konstytucyjnej tj. czy można zmienić ustawę w postaci załącznika numerycznego do ustawy budżetowej za

pomocą aktu innego niż ustawa. Jest to argumentacja oparta o hierarchię źródeł prawa, sprowadzająca się do tego, że co do zasady zmiana ustawy może być dokonana tylko w formie ustawy. Zarówno wcześniejszy art. 21 ust. 5 i 6 jak i aktualny art. 21 ust. 4 przewidują ten sam pozaustawowy tryb zmiany planu finansowego agencji wykonawczej, co uzasadnia odniesienie się do wcześniejszych wątpliwości pojawiających się w doktrynie także przy okazji omawiania aktualnego stanu prawnego.

Piśmiennictwo dzieli ustawę budżetowa na część normatywną oraz część zwaną liczbową, rachunkową lub tabelaryczną, która składa się z załączników. Brak jest jednak przesłanek do odmiennego traktowania poszczególnych treści ustawy od tego w jakiej części zostały zamieszczone dane regulacje (Mierzwa, 2014, art. 21). Z tym stanowiskiem należy się zgodzić. Brak jest więc powodów, aby przeciwstawiać ustawy o charakterze normatywnym (prawotwórczym) - ustawom zawierającym przepisy pozornie lub nawet faktycznie pozbawione tego waloru, bowiem krajowe prawo pozytywne nie zna rozróżnienia między ustawą w znaczeniu materialnym a ustawą w znaczeniu formalnym (Sokolewicz, 2005, s. 29–30). W piśmiennictwie funkcjonuje kategoryczne stanowisko, iż nie jest możliwym dokonanie zmiany planu finansowego w zakresie w jakim byłby on w kolizji do planu finansowego stanowiącego część ustawy budżetowej. Cytując fragment komentarza prezentującego ten pogląd: „*Odnosząc powyższe rozważania do dopuszczalności dokonywania zmian planów finansowych agencji wykonawczych, należy przyjąć, że takie zmiany są w opisanym powyżej trybie możliwe, ale tylko pod warunkiem, że zmiana taka nie będzie odbiegała od treści planu stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej. W praktyce oznacza to znaczne usztywnienie zasad gospodarki finansowych agencji wykonawczych. Nie jest więc dopuszczalna, bez zmiany ustawy budżetowej w części będącej załącznikiem zawierającym plan finansowy danej agencji wykonawczej, zmiana jej planu finansowego polegająca np. na jednoczesnym zwiększeniu przychodów własnych i kosztów realizacji zadań, gdyż kwoty te są prezentowane w ustawie budżetowej.*” (Mierzwa, 2014, art. 21; Kopyściańska, 2020, art. 21).

Autor powyższego stanowiska wskazuje, iż jedynym, ale zarazem niedostatecznym argumentem przemawiającym za rozważaniem dopuszczenia do zmiany planu finansowego agencji wykonawczej w zakresie objętym ustawą budżetową w trybie przewidzianym w art. 21 ustawy o finansach publicznych są względy ekonomiczne mając na względzie, że choć agencje wykonawcze są jednostką sektora finansów publicznych to na wielu płaszczyznach działają podobnie do przedsiębiorstw (Mierzwa, 2014, art. 21).

Przywołana publikacja wskazuje jednak, iż są to argumenty niewystarczające. To właśnie konsolidacja finansów publicznych, czyli właśnie względy ekonomiczne były jednym

z powodów ustalenia restrykcyjnych zasad gospodarki finansowej agencji wykonawczych. Komentator wskazuje ponadto, iż dyrektywność budżetu po stronie wydatków nie wyłącza jego elastyczności. Ustawodawca przewidział opcję dokonywania modyfikacji budżetu w przepisach art. 171 i następne ustawy o finansach publicznych a ponadto dał możliwość nowelizacji ustawy budżetowej (Mierzwa, 2014, art. 21).

Stanowisko, iż nie jest dopuszczalna zmiana planu finansowego agencji wykonawczych w trybie przewidzianym w art. 21 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu sprzed nowelizacji z czerwca 2024 r., w zakresie w jakim prowadziłaby do zmiany danych liczbowych zawartych w ustawie budżetowej, staje się niespójne właśnie poprzez normę zawartą w art. 171 ustawy o finansach publicznych. Warto dodać, iż doktryna dość powszechnie akceptuje możliwość dokonywania skutecznych zmian części numerycznej ustawy budżetowej w oparciu o art. 171 ustawy o finansach publicznych (Kopyściańska, 2020, art. 171; Mierzwa, 2014, art. 171; Woltanowski, 2024, art. 171).

Przepis ten przewiduje możliwość dokonywania przeniesień wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami w ramach danej części i działu budżetu państwa. Wprowadza on do polskiego prawa finansowego instytucję przeniesień wydatków (*virement*). Pojawiła się ona we Francji i jest standardowym rozwiązaniem w gospodarce finansowej dzisiejszych państw. W Polsce *virement* stanowi jedną z trzech instytucji, obok blokowania wydatków oraz korzystania z rezerw budżetowych, umożliwiających dokonywanie zmian w toku wykonywania budżetu bez konieczności nowelizacji ustawy budżetowej (Mierzwa, 2014, art. 171).

Zgodnie z art. 39 ustawy o finansach publicznych dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody klasyfikuje się w ustawie budżetowej według działów i rozdziałów, określających rodzaj działalności oraz paragrafów określających rodzaj dochodu, przychodu lub wydatku. Tym samym polska ustawa budżetowa zawiera konkretne dane numeryczne przypisane do konkretnych działów, rozdziałów i paragrafów. Art. 171 ustawy o finansach publicznych wprost przewiduje możliwość zmiany części numerycznej ustawy budżetowej przez władzę wykonawczą w tym zakresie. Ustawa nie podaje w jakiej formie dokonywana jest ta zmiana ustawy budżetowej, jednak praktyka pokazuje, iż wydawane są w tym celu akty prawa wewnętrznego takie jak zarządzenia i decyzje co wynika z faktu, iż sama ustawa budżetowa jest aktem skierowanym wewnętrznie do organów władzy wykonawczej będących wykonawcami budżetu (Mierzwa, 2014, art. 171).

Można mieć wątpliwości czy takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą hierarchii źródeł prawa. Prowadzi ono bowiem w istocie do zmiany treści ustawy, w postaci załącznika do ustawy budżetowej, w drodze zaakceptowanego przez odpowiedniego ministra lub ministrów

oświadczenia organu agencji wykonawczej (o formie prawnej zmiany planu finansowego będzie w dalszej części pracy). W rozważaniach nad dopuszczalnością zmiany planu finansowego agencji wykonawczej w zakresie ustalonym w ustawie budżetowej w formie pozaustawowej, warto w drodze analogi odnieść się do możliwości zmiany ustawy w drodze rozporządzenia. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza zmianę ustawy w drodze rozporządzenia, ale wyłącznie w zakresie wynikającym z wyraźnego ustawowego upoważnienia i tylko w jego zakresie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Cechą rozporządzenia, oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, jest jego wykonawczy charakter. Oznacza to, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. (…) Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym.” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego, 2007).

Oznacza to, że pod pewnymi warunkami dopuszczalna jest zmiana treści aktu wyższego rzędu przez akt prawny niższego rzędu. O ile w stanie prawnym przed nowelizacją ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. można było mieć wątpliwości czy wcześniejsza treść art. 21 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych zawierała wyraźną delegację do zmiany planu finansowego w zakresie uregulowanym ustawą to aktualne brzmienie art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o finansach publicznych takich wątpliwości nie powinno budzić. Wcześniejsza regulacja upoważniała do „zmiany przychodów i kosztów” co mogło być interpretowane jako zmiana poszczególnych pozycji wewnątrz planu na niższym poziomie szczegółowości niż ten wynikający z załącznika do ustawy budżetowej. Aktualne brzmienie art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. a) wprost wskazuje, iż zmiana planu finansowego dokonana w formie innej niż ustawą może doprowadzić do zwiększenia łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków. Użycie przez ustawodawcę słowa „łącznych kwot” wyklucza interpretowanie tego zapisu jako przewidującego zwiększanie tylko kwot przychodów, kosztów, dochodów czy wydatków na niższym szczeblu szczegółowości niż przewidziana załącznikiem do ustawy budżetowej, w ramach przesunięć wewnętrznych. Aktualne brzmienie omawianego przepisu wprost przewiduje możliwość zmiany łącznej kwoty przychodów, kosztów, dochodów czy wydatków, czyli jednoznacznie odnosi się do zmiany głównych elementów każdego planu finansowego. Tym samym ustawodawca jednoznacznie zamieścił w art. 21 ust. 4 i 5 ustawy o finansach publicznych upoważnienie dla podmiotów wskazanych w

ust. 5, do zmiany planu finansowego agencji wykonawczej także w zakresie objętym załącznikiem do ustawy budżetowej.

Problem zmiany planów finansowych ponad część numeryczną ustawy budżetowej dotyczy także innych jednostek sektora finansów publicznych (Chojna-Duch & Mekiński, 2016, s. 105). Doktryna wskazuje, iż zasadnym jest, aby zagadnienie dopuszczalności zmiany ustawy budżetowej w części obejmującej plan finansowy agencji wykonawczej w trakcie roku budżetowego zbadał Trybunał Konstytucyjny (Mierzwa, 2014, art. 21). Jest to bardzo pożądane rozwiązanie, jednak ewentualne rozważania nad konstytucyjnością powinny objąć także inne opcje zmiany załącznika do ustawy budżetowej w formie niebędącej ustawą ani nawet rozporządzeniem, przewidziane przez ustawę o finansach publicznych. Zaznaczyć bowiem trzeba, że możliwość dokonywania zmian w części numerycznej ustawy budżetowej przez władzę wykonawczą przewidują także art. 165 ust 2, 172, 180 i 194 ustawy o finansach publicznych oraz stricte w odniesieniu do planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych art. 52 ust 2 i 3 tej ustawy. Spośród nich tylko art. 180 przewiduje, iż jest to dokonywane w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego – rozporządzenia. W pozostałych przypadkach zmiana jest dokonywana w formule prawnej o niższej randze.

Mając powyższe na względzie argumentacja przedstawiona na poparcie tezy o braku możliwości zmiany planu finansowego agencji wykonawczej w zakresie kolizyjnym wobec treści ustawy budżetowej w trybie przewidzianym w art. 21 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w brzmieniu przed zmianą ustawy z czerwca 2024 r. oparta jedynie o argument hierarchii źródeł prawa, pozostaje w logicznej sprzeczności wobec uznania za dopuszczalne zmian części numerycznej ustawy budżetowej przy pomocy aktu innego niż ustawa w trybie przewidzianym chociażby w art. 171 ustawy o finansach publicznych. Należy przyjąć, iż argumenty podnoszone za zasadnością i dopuszczalnością zmiany części numerycznej ustawy budżetowej w trybie pozaustawowym art. 171 ustawy o finansach publicznych pozostają aktualne także wobec trybu zmiany planu finansowego agencji wykonawczej przewidzianego w art. 21 tej ustawy. Trzeba podkreślić, iż agencje wykonawcze działają często podobnie do przedsiębiorstw, co jest dodatkowym argumentem za dopuszczeniem większej elastyczności w ich gospodarce finansowej, co znalazło odzwierciedlenie w nowelizacji art. 21 ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. Zbytnia sztywność w tym zakresie mogłaby doprowadzić w istocie do przekształcenia agencji wykonawczych w podmioty niezdatne do efektywnego wykonywania powierzonych im zadań.

Powyższe rozważania, mają znaczenie przy dokonywaniu wykładni aktualnej treści art. 21 ust. 4 ustawy o finansach publicznych będącego w znacznym zakresie odpowiednikiem

normy zawartej wcześniej w art. 21 ust. 5 i 6 tej ustawy, gdzie sama postać pozaustawowej formy zmiany planu pozostała zachowana. Nowa redakcja art. 21 ust. 4 *in principio* ustawy o finansach publicznych nie jest zbyt fortunna. Brzmi ona: „*W planie finansowym agencji wykonawczej, w trakcie roku budżetowego, mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków, w tym polegające na przesunięciach pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków:"* po czym następuje wyliczenie dopuszczalnych sposobów zmiany planu finansowego, które zostaną szczegółowo omówione w dalszej części pracy. Problematyczny w interpretacji tego zapisu jest fragment: „w tym polegające na przesunięciach pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków". Logika nakazuje, aby przy takim przykładowym pojedynczym wymienieniu dopuszczalnej zmiany podawać zmianę najdalej idącą celem możliwości zastosowania wykładni normy metodą a maiori ad minus. Z logicznego punktu widzenia zmiany w planie finansowym agencji wykonawczej mogą być dwojakiego typu:

1) przesunięcia wewnętrzne bez zmiany łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków,

lub dalej idące modyfikacje

2) powodujące zmiany łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków.

Inne zmiany planu finansowego są matematycznie niemożliwe. Zastosowanie wykładni a maiori ad minus do art. 21 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nakazywałoby przyjęcie, że najdalej idącą dopuszczalną zmianą planu finansowego agencji wykonawczej w tym trybie jest zmiana wewnętrzna niepowodująca zmiany łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków. Ta wykładania jednak powodowałaby nieprawidłowe użycie w tej normie sformułowania „*w tym*", który nakazuje interpretować ten zapis w ten sposób, że oprócz podanego przykładu dopuszczalne są także inne zmiany. Gdyby przyjąć, iż ustawodawca po sformułowaniu „*w tym*" podał najdalej dopuszczalną zmianę, to ponieważ logika nie dopuszcza dokonania zmian w mniejszym zakresie, byłaby to w istocie jedyna możliwa zmiana. Co więcej przyjęcie, iż ustawodawca we wstępnej części art. 21 ust. 4 podał przykład najdalej idącej dopuszczalnej zmiany powodowałby oczywistą sprzeczność z art. 21 ust. 4 pkt 2) gdzie wprost jest dopuszczalna dalej idąca zmiana polegająca na zmianie łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków. Prowadzi to do konkluzji, iż ustawodawca, gdy po słowach „w tym" we wstępnej części art. 21 ust. 4 wymienia jeden ze sposobów możliwej zmiany planu finansowego, nie podaje najdalej idącej zmiany jaką można w tym

trybie zmienić, a jedynie jedną przykładową zmianę, z dwóch możliwych. Inne stanowisko jest nie do pogodzenia z treścią art. 21 ust. 4 pkt 2) lit a) gdzie ustawodawca dopuszcza dalej idącą zmianę obejmującą elementy zawarte w planie finansowym każdej agencji wykonawczej.

Podsumowując powyższe rozważania w przedmiocie początkowej treści normy zawartej w art. 21 ust. 4 ustawy o finansach publicznych należy przyjąć, iż ustawodawca dopuszcza zmiany planu finansowego agencji wykonawczej, także w zakresie, który modyfikowałby dane liczbowe zawarte w odpowiednim załączniku do ustawy budżetowej.

Pierwszym rodzajem dopuszczalnych zmian przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków w planie finansowym agencji wykonawczej wymienionym w art. 21 ust. 4 ustawy o finansach publicznych są te, które nie spowodują zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego brutto. Tego rodzaju zmiany były dopuszczalne także przez art. 21 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych w ich brzmieniu przed zmianą ustawy z czerwca 2024 r., z tą różnicą, że w tamtym stanie prawnym były to jedyne dopuszczalne zmiany planu finansowego agencji wykonawczej. Wspomniana nowelizacja znacznie rozluźniła możliwości dokonywania zmian planów finansowych agencji wykonawczych w trakcie roku budżetowego, jeżeli nie spowodują one zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego brutto. Oznacza to, że w tym trybie mogą być dokonywane przede wszystkim zmiany, które zwiększają przychody lub dochody oraz takie, które zmniejszają koszty lub wydatki. Ponadto w tym trybie może być dokonana zmiana, która obniży przychody lub dochody obniżając jednocześnie koszty lub wydatki w takim samym lub większym stopniu, gdyż taka zmiana nie pogorszy wyniku finansowego i nie zwiększy zobowiązań. Uogólniając można stwierdzić, iż art. 21 ust. 4 pkt 1) dopuszcza jedynie dokonywanie zmian korzystnych lub neutralnych dla finansów agencji wykonawczej i w tym kierunku powinien być on interpretowany.

Właśnie ze względu na taki charakter zmian ustawodawca uprościł sposób ich dokonywania. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 21 ust. 5 pkt 1) zmiana planu finansowego agencji wykonawczej, która nie spowoduje zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego brutto, jest dokonywana za zgodą ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą a o dokonanych zmianach jej właściwy organ informuje niezwłocznie Ministra Finansów. Przed zmianą ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. tego typu zmiany mogły być dokonane po uzyskaniu opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Opinia taka nie musiała być pozytywna, mogła teoretyczne być nawet negatywna (Zawadzka-Pąk, 2024, art. 21), ale sam fakt konieczności jej uzyskania zwiększał

liczbę podmiotów zaangażowanych uczestniczących w procesie i wydłużał czas zmiany planu finansowego.

Nowela ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. w sposób istotny rozszerzyła zakres dopuszczalnych zmian planu finansowego agencji wykonawczej. Jak wskazano powyżej, w poprzednim stanie prawnym, w trybie pozaustawowym możliwe były jedynie zmiany planu finansowego, które nie powodowały zwiększenia zobowiązań agencji ani pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego brutto. Aktualnie w wyniku nowej normy zawartej w art. 21 ust. 4 pkt 2) ustawy o finansach publicznych istnieje możliwość zmiany w trakcie roku budżetowego planu finansowego agencji wykonawczej praktycznie w bardzo szerokim zakresie. Na podstawie tego przepisu w planie finansowym agencji wykonawczej, w trakcie roku budżetowego, mogą być dokonywane zmiany przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków, w tym polegające na przesunięciach pomiędzy ich poszczególnymi pozycjami w ramach łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków, powodujące zwiększenie:

a) łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków, lub

b) planowanych wydatków ponad planowane dochody, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów, pozostających w dyspozycji agencji wykonawczej lub

c) dotacji z budżetu państwa lub

d) uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy.

Litera a) omawianego przepisu wprost dopuszcza zmianę kluczowych pozycji każdego planu finansowego agencji wykonawczej w części objętej ustawą budżetową. Trzeba jednak zaznaczyć, iż dopuszczona została jedynie zmiana zwiększająca liczbowo określone kwoty. Brak zgody na zmniejszenie łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków w planie finansowym wynika prawdopodobnie z przyjęcia przez ustawodawcę, iż taka opcja nie będzie miała realnie praktycznego znaczenia dla działalności agencji wykonawczych bowiem kwoty wydatków i kosztów mają dyrektywny charakter (Kowalczyk, 2025, art. 52) i stanowią limity, których nie wolno przekroczyć, a przychody i dochody to prognozy (Borodo, 2020, art. 52). Dlatego nawet w sytuacji zaistnienia świadomego i przewidzianego niewykonania planu finansowego w zakresie którejkolwiek z łącznych kwot, nie musi to skutkować naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, a ewentualnie podjęciem działań celem wyjaśnienia przyczyn niewykonania planu. Jednocześnie ustawodawca dopuścił jedynie jednoczesne zwiększanie przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków. Mogłoby się, wobec tego wydawać, iż nie jest tym samym możliwe zwiększenie

tylko łącznej kwoty przychodów lub tylko łącznej kwoty kosztów. Możliwym jest natomiast zwiększenie obu łącznych kwot tylko w ujęciu memoriałowym lub tylko w ujęciu kasowym. Nie wskazano czy podnoszenie łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków powinno następować w takim samym stopniu, czy też możliwe jest np. tylko nieznaczne podniesienie kwoty przychodów przy znacznym podniesieniu kwoty kosztów. Wykładnia językowa art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. a) prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest podnoszenie łącznych kwot w różnym zakresie, jednak zastosowanie tylko tej metody wykładni powoduje co najmniej kilka wątpliwości. Po pierwsze w takiej sytuacji nie znajdziemy logicznego wyjaśnienia, dlaczego ustawodawca nie zdecydował się wprost na dopuszczenie do zmiany każdej z osobna łącznych kwot, przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków. Wykładania językowa prowadziłaby do wniosku, iż nie jest dopuszczalne zwiększenie kwot kosztów lub wydatków bez zwiększenia kwot przychodów lub dochodów a jednocześnie jest dopuszczalne zwiększenie przychodów lub dochodów np. o 10 zł a kwot kosztów lub wydatków np. o 1 mln zł, co mogłoby prowadzić do nieistotnego zwiększenia przychodów i znacznego zwiększenia kosztów a w konsekwencji pogorszenia wyniku finansowego. Po drugie ustawodawca inaczej redaguje zapis, w którym dopuszcza zwiększenie planowanych wydatków ponad planowane dochody co widać w art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. b) ustawy o finansach publicznych. Pomimo powyższych zastrzeżeń należy przyjąć, iż możliwym jest zwiększanie poszczególnych kwot w różnym zakresie a granice dopuszczalnych dysproporcji pomiędzy zwiększaniem strony kosztowej/wydatkowej w stosunku do strony przychodowej/dochodowej wynikają z zasady równowagi właściwej dla sektora finansów publicznych. Istota tej zasady polega na zachowaniu zbilansowanej relacji pomiędzy stroną dochodową a wydatkową(Pest, 2025, rozdział I.3). Z reguły równowagi będzie wynikał między innymi zakaz planowania wydatków ponad planowane przychody. Zakaz ten będzie więc obowiązywał w odniesieniu do art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. a) ale wyjątkiem od tego zakazu dopuszczonym przez ustawę będzie art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. b) i taka redakcja omawianych przepisów jest logicznie spójna. Powyższe rozważania skłaniają do przyjęcia takiej wykładni art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. a) ustawy o finansach publicznych zgodnie, z którą dopuszcza on szerokie zwiększenie łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków, a koszty lub wydatki mogą być podnoszone w zakresie wyższym niż przychody lub dochody, przy czym zmiana dokonywana na tej podstawie może prowadzić do zwiększenia zobowiązań agencji lub pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego nie powinna jednak prowadzić do zwiększenia planowanych kosztów lub wydatków ponad planowane przychody lub dochody.

Zmianę planu finansowego agencji wykonawczej w zakresie jeszcze dalej idącym dopuszcza art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. b) ustawy o finansach publicznych. Przepis ten również został wprowadzony nowelizacją ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. i przewiduje on możliwość zwiększenia planowanych wydatków ponad planowane dochody, z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z poprzednich okresów, pozostających w dyspozycji agencji wykonawczej. Zapis ten dopuszcza więc zmiany planu finansowego wyłącznie w części kasowej. Należy niezwykle pozytywnie ocenić kierunek tej zmiany, gdyż uelastycznia on gospodarkę finansową agencji wykonawczych w kierunku od dawna pożądanym. Zapis ten rozwiązuje bardzo problematyczne sytuacje, gdy jakieś zobowiązanie jest uwzględniane w ujęciu kasowym jeszcze w danym roku, z planowaną datą zapłaty z reguły w drugiej połowie grudnia, lecz z pewnych obiektywnych przyczyn, często niezależnych od agencji wykonawczej, opłacenie tego zobowiązania w tym samym roku staje się z różnych powodów utrudnione lub niecelowe[51]. Zapis ten dopuszcza w istocie zmianę planu finansowego agencji wykonawczej powodującą przeniesienie środków niewydatkowanych w danym roku budżetowym, na kolejny rok budżetowy. Część kasowa planów finansowych agencji wykonawczych z reguły ujmuje planowany stan środków pieniężnych na początek roku i jeżeli stan tych środków ulegnie zwiększeniu pod koniec roku, ale na uwzględnienie tej zmiany w planie finansowym na kolejny rok jest już za późno, to z uwagi na etap prac nad ustawą budżetową, zmiana planu finansowego w kolejnym roku właśnie w trybie art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. b) ustawy o finansach publicznych będzie pożądanym rozwiązaniem. Przeniesienie może nastąpić w odniesieniu do środków pozostających w dyspozycji agencji wykonawczej co daje podstawę, aby przepis ten zastosować nie tylko w odniesieniu do środków własnych, ale i środków z dotacji o ile została ona przekazana do dyspozycji agencji. Przyjmując takie

[51] Przykładowo można tu wskazać sytuację wykonywanych robót budowlanych na zlecenie agencji wykonawczych, które są odbierane pod koniec roku. Wcześniejszy rygoryzm w takiej sytuacji wymuszał na agencji wykonawczej wydanie środków finansowych do końca roku, nie przewidując uproszczonej procedury przeniesienia ich na kolejny rok. Powodowało to niewłaściwą sytuację balansu interesów w ramach danego kontraktu na roboty budowlane, w której to zamawiającemu będącemu agencją wykonawczą bardziej zależało na dokonaniu odbioru prac do końca roku, niż samemu wykonawcy. Tworzyło to faktyczne uprzywilejowanie pozycji wykonawcy w stosunku do zamawiającego. Często sytuacje faktyczne bywają jeszcze bardziej złożone, np. gdy opłacenie faktury za roboty budowlane zależy nie tylko od odbioru robót, ale też od wpłynięcia wszystkich oświadczeń podwykonawców, iż ich roszczenia zostały opłacone. Gdy takie oświadczenie podwykonawcy wpłynie po terminie zapłaty faktury, to taka faktura powinna zostać opłacona po terminie określonym na fakturze, przy jednoczesnym braku możliwości naliczenia odsetek za opóźnienie przez wykonawcę, gdyż to z winy wykonawcy, który odpowiada za przedstawienie oświadczeń podwykonawców doszło do opłacenia faktury po terminie. Gdy tego typu zdarzenie miało miejsce pod koniec roku, to powtarzała się sytuacja, w której to agencji wykonawczej bardziej zależało na szybkim dostarczeniu oświadczeń podwykonawców, niż wykonawcy, na którym ciążył obowiązek dostarczenia tych oświadczeń.

stanowisko odnośnie dotacji należy dostrzec, że byłoby to zabieg podobny do przewidzianego w art. 181 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Trzeba zaznaczyć, iż takie przeniesienie niewydatkowanych środków będzie dokonywane w kolejnym roku budżetowym poprzez zmianę planu finansowego na ten rok, uwzględniając środki finansowe z poprzednich okresów. Co istotne przepis dopuszcza zwiększenie wydatków w danym roku nie tylko z wykorzystaniem środków z roku bezpośrednio wcześniejszego, ale także z teoretycznie nieograniczonej liczby lat wcześniejszych. W praktyce jednak dokonywanie takiej zmiany z wykorzystaniem środków z dalszych lat jest mało prawdopodobne. Redakcja art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. b) ustawy o finansach publicznych poprzez użycie sformułowania „*z uwzględnieniem możliwości wykorzystania*" w odniesieniu do środków z poprzednich okresów, wskazuje jedynie potencjalne i najbardziej oczywiste źródło sfinansowania podniesienia wydatków, ale nie jedyne. Ustawodawca teoretycznie dopuszcza inne źródła sfinansowania podniesienia wydatków ponad planowane dochody a ich katalog jest otwarty. Zaznaczyć należy jednak, iż nie mówimy tutaj o źródłach finansowania, które będą miały odzwierciedlenie w części memoriałowej, gdyż tryb standardowego zwiększenia przychodów i kosztów oraz dochodów i wydatków przewidziany jest we wcześniej omówionych trybach zwiększania z art. 21 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Tym samym innym, najbardziej prawdopodobnym źródłem finansowania zwiększenia wydatków ponad planowane dochody w trybie z art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. b) tej ustawy będzie zwiększenie kwoty kasowo zrealizowanych przychodów wynikających ze źródeł takich jak kredyty i pożyczki czy przychody z prywatyzacji, które memoriałowo mają odzwierciedlenie w poprzednim roku budżetowym. Ponownie prawdopodobnymi zdarzeniami, które będą przyczyną takiej zmiany będą te, mające miejsce w końcówce roku przez co nie dało się ich uwzględnić w planie finansowym agencji wykonawczej stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej.

Art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. c) ustawy o finansach publicznych dopuszcza zmianę planu finansowego agencji wykonawczej powodującą zwiększenie dotacji z budżetu państwa. Ustawodawca zastosował tutaj inną metodę określenia dopuszczalnych zmian planu finansowego niż w wcześniej omówionych literach a) i b). Wcześniejsze jednostki redakcyjne art. 21 ust. 4 określały kształt dopuszczalnej zmiany przez pryzmat wzrostu przychodów, kosztów, dochodów czy wydatków. Omawiana litera c) wskazuje jedynie źródło finansowania zmiany planu finansowego. Jednocześnie zmiana powodująca zwiększenie dotacji z budżetu państwa będzie miała wprost odzwierciedlenie w odpowiedniej pozycji w ramach przychodów i dochodów. Zmiana taka powinna powodować również zwiększenie kosztów i wydatków,

gdyż dotacja z budżetu państwa powinna być przeznaczona na realizację konkretnych zadań generujących koszty i wydatki. Tym samym w istocie art. 4 pkt 2 lit c) ustawy o finansach publicznych jest w całości już objęty dużo szerszą normą z art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. a) omawianej ustawy a omawiana jednostka redakcyjna może być interpretowana jako podkreślenie przez ustawodawcę, iż zwiększenie dotacji może być jedną z przyczyn zmiany planu finansowego agencji wykonawczej. Ma to swoje uzasadnienie w tym, że dotacje stanowią przeważającą część przychodów i dochodów wielu agencji wykonawczych (Jóźwiak, 2026, s. 136–140).

Art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. d) ustawy o finansach publicznych dopuszcza zmianę planu finansowego agencji wykonawczej powodującą zwiększenie uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy. Tym razem ustawodawca określa dopuszczalne zmiany przez pryzmat kategorii zwiększanych kosztów i wydatków. Ponownie cała merytoryczna zawartość tej normy jest już objęta art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. a) omawianej ustawy, który obejmuje każdy rodzaj zwiększenia łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków. Co oczywiste wzrost uposażeń i wynagrodzeń, o ile nie jest finansowany w ramach przesunięć wewnętrznych, będzie powodował zwiększenie łącznych kwot przychodów i kosztów lub łącznych kwot dochodów i wydatków, o których mowa w literze a). Jeżeli natomiast taki wzrost wynagrodzeń będzie dokonany w ramach przesunięć wewnętrznych to również jest on objęty normą z litery a) w ramach wykładni a maiori ad minus. Jednakże dodanie art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. d) ma uzasadnienie w kontekście treści art. 171 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż w ramach zmiany ustawy budżetowej w trybie przewidzianym w art. 171 nie mogą być zwiększane planowane wydatki na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Tym samym ustawodawca jasno zaznacza, iż art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. d) jest *lex specialis* w stosunku do art. 171 ustawy o finansach publicznych a zmiany planu finansowego agencji wykonawczej mogą obejmować także zwiększenie uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy.

Tryb zmian planu finansowego agencji wykonawczej przewidziany w art. 21 ust. 4 pkt 2) lit. a-b ustawy o finansach publicznych jest bardziej złożony, niż dla zmian z założenia pozytywnych lub neutralnych przewidzianych w art. 21 ust. 4 pkt 1). Aby dokonać zmian wskazanych pkt 2) litery a-b omawianego przepisu potrzebna jest zgoda Ministra Finansów wydawana na wniosek ministra sprawującego nadzór nad daną agencją oraz opinia sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. Konieczność uzyskiwania zgody Ministra Finansów na zmiany planu finansowego w tym trybie jest uzasadniona możliwym daleko idącym zakresem tych zmian. Konieczność uzyskiwania opinii sejmowej komisji do spraw budżetu była już przewidziana dla dokonywania zmian planu finansowego agencji wykonawczej w art. 21

ustawy o finansach publicznych w jego brzmieniu sprzed nowelizacji tego przepisu z czerwca 2024 r. Korzystając z dorobku doktryny wypracowanego w odniesieniu do wcześniejszego brzmienia omawianego przepisu należy stwierdzić, iż opinia komisji sejmowej nie musi być pozytywna. Może być ona także negatywna, gdyż dla możliwości dokonania zmiany planu finansowego ważne jest jedynie, aby została wydana (Kopyściańska, 2020, art. 21; Zawadzka-Pąk, 2024, art. 21). Jednak we wcześniejszym stanie prawnym opinia komisji sejmowej do spraw budżetu miała większe znaczenie niż obecnie. Poprzednia redakcja art. 21 ust 5 ustawy o finansach publicznych przewidywała, iż minister sprawujący nadzór nad agencją wydaje zgodę na zmianę planu finansowego agencji wykonawczej po uzyskaniu opinii komisji sejmowej. Tym samym przed wydaniem zgody mógł się z tą opinią zapoznać i brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczącej akceptacji zmiany planu. Aktualna redakcja art. 21 ust 5 pkt 2) omawianej ustawy wskazuje, iż najpierw minister sprawujący nadzór nad agencją występuje o zgodę Ministra Finansów a dopiero po jej uzyskaniu opinię wydaje sejmowa komisja do spraw finansów. W tej sytuacji opinia komisji sejmowej traci na znaczeniu z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze Minister Finansów wydając swoją zgodę nie ma możliwości się z nią zapoznać, bo teoretycznie jeszcze nie została wydana. Po drugie jest ona wydawana już po wystąpieniu przez ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą do Ministra Finansów o wydanie zgody na zmianę, czyli de facto po wydaniu już zgody przez ministra sprawującego nadzór na zmianę. Gdyby ten minister nie zgadzał się na dokonanie zmiany to nie występowałby do Ministra Finansów o zgodę na jej dokonanie. W tej sytuacji wydanie opinii przez sejmową komisję jest jedynie fasadowym włączeniem władzy ustawodawczej w proces decyzyjny i albo powinno zostać wyeliminowane, albo obowiązek uzyskania opinii komisji powinien poprzedzać wystąpienie z wnioskiem przez ministra sprawującego nadzór nad agencją do Ministra Finansów, tak aby jeden i drugi minister znał treść opinii przed podjęciem decyzji, a nie po jej podjęciu. W tej sytuacji zapis art. 21 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, iż minister sprawujący nadzór nad agencją wykonawczą, występując do Ministra Finansów o zgodę na zmianę planu przedstawia swoją opinię w tej sprawie, nie ma większego praktycznego znaczenia. Oczywistym bowiem jest, iż minister występujący z wnioskiem będzie miał pozytywną opinię na temat zmiany, o którą wnioskuje, gdyż inaczej by o nią nie wnioskował. Właściwszym rozwiązaniem byłoby, gdyby zamiast opinii, do wniosku o zmianę załączane było uzasadnienie dla tejże zmiany. Można jednak liczyć, iż praktyka stosowania tego przepisu spowoduje, iż przedmiotowa opinia będzie w istocie spełniała także rolę uzasadnienia.

Ostatnia zmiana planu finansowego agencji wykonawczej dopuszczona przez art. 21 ust. 4 polega na zmianie przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków w zakresie dotyczącym środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). W przeciwieństwie do zmian dopuszczonych przez pkt 2 omawianego przepisu, który dopuszczał jedynie zmiany w górę, pkt 3 dopuszcza zarówno zmiany zwiększające jak i zmniejszające kwoty przychodów i kosztów lub dochodów i wydatków. Zmiany dopuszczone w tym trybie mogą dotyczyć wszystkich części planu finansowego, gdyż jedynym kryterium ich dopuszczalności będzie to, czy są to środki przeznaczone na sfinansowanie projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej lub z EFTA. Ustawa przewiduje odrębny od poprzednich tryb wprowadzania tego typu zmian planu finansowego. Tutaj dla dokonania zmiany konieczna jest zgoda zarówno ministra sprawującego nadzór jak i zgoda Ministra Finansów. Brak jest natomiast konieczności uzyskiwania opinii komisji sejmowej. Taki tryb zmiany planu finansowego jest uzasadniony możliwym szerokim zakresem dokonywanych modyfikacji, co do których decyzyjność powinien mieć także Minister Finansów.

Ustawodawca nie wskazuje w jakiej formie dokonywane są zmiany planu finansowego agencji wykonawczej na podstawie art. 21 ustawy o finansach publicznych. Jest to kwestia o tyle istotna, że jest to forma, która de facto modyfikuje ustawę o czym była mowa już we wcześniejszej części pracy. Brak jest w doktrynie rozważań na ten temat w kontekście zmian planu finansowego. Ponownie jednak dostrzegając pewne podobieństwa pomiędzy trybem zmian ustawy budżetowej przewidzianym w art. 171 ustawy o finansach publicznych a omawianym art. 21 warto zaczerpnąć z praktyki funkcjonowania tego pierwszego przepisu, gdzie ustawodawca również nie wskazał formy dokonywania zmian załączników do ustawy budżetowej. Praktyka stosowania art. 171 ustawy o finansach publicznych wskazuje, iż przeniesienia wydatków dokonywane są w formie aktów prawa wewnętrznego takich jak zarządzenia lub decyzje. Wynika to z faktu, iż ustawa budżetowa jest aktem skierowanym wewnętrznie do władzy wykonawczej (Duda, 2014, art. 171). Wobec tego należy przyjąć, iż zmiany planu finansowego agencji wykonawczych będą dokonywane również w formie decyzji wewnętrznych. Trzeba uwzględnić, iż proces zmiany planu finansowego będzie rozpoczynał się w agencji wykonawczej, gdzie organ właściwy do przygotowania projektu planu finansowego przygotuje projekt zmiany planu finansowego, który przedłoży nadzorującemu go ministrowi celem uzyskania niezbędnych zgód lub opinii stosownie do treści art. 21 ust. 5

ustawy o finansach publicznych. Po ich uzyskaniu plan finansowy jest w istocie zmieniany decyzją wewnętrzną właściwego organu agencji wykonawczej. W drodze analogii organem właściwym do zmiany planu finansowego będzie ten, który przygotowuje jego projekt zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Można rozważać czy podmiotem dokonującym zmiany planu finansowego nie jest w istocie minister nadzorujący, jednak przeciwko takiej interpretacji stoi treść art. 21 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, gdzie rolą ministra jest wyrażanie zgody na zmianę. Co logiczne minister nie może wyrażać zgody sam dla siebie. Z drugiej strony naturalnym jest, że zgodę taką minister wyraża dla agencji, którą nadzoruje.

4.2.3. Dotacje oraz zaciąganie zobowiązań wieloletnich

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z czerwca 2024 r. nadała nową treść art. 21 ust. 7, który aktualnie stanowi, iż agencja wykonawcza może otrzymywać dotacje z budżetu państwa, w zakresie określonym w odrębnych ustawach oraz zaciągać zobowiązania na okres realizacji danego zadania przekraczający rok budżetowy, jeżeli wydatki niezbędne na obsługę zobowiązania znajdują się w rocznym planie finansowym. Jest to w istocie połączenie w jednym ustępie treści poprzednio zawartej w ustępach 7 i 8 bez zmiany ich merytorycznej zawartości. Pozostaje zatem zadać sobie pytanie o ratio legis takiej zmiany, gdyż w doktrynie prawa finansowego pojawiają się już liczne głosy nad potrzebą poważnego zastanowienia się nad postępującą w tym aspekcie tzw. inflacją regulacyjną czy rozdrobnieniem legislacyjnym (Mariański, 2025, s. 4–8), które w konsekwencji może prowadzić do zadania pytań o to czy w danym aspekcie mamy do czynienia ze spójnym systemem prawnym, czy też jedynie ze zbiorem przepisów (Radzikowski, 2025, s. 21).

Treść zapisu art. 21 ust. 7 pkt 1) ustawy o finansach publicznych zgodnie, z którą agencja wykonawcza może otrzymywać dotacje z budżetu państwa, w zakresie określonym w odrębnych ustawach nie ma większego prawnego znaczenia. Nie potrzeba bowiem delegacji ustawowej do tego, aby inną ustawą wprowadzić możliwość otrzymywania przez agencję wykonawczą dotacji. To, że agencje wykonawcze dotacje otrzymują wynika już chociażby z art. 21 ust. 1 pkt 2) omawianej ustawy. Aktualnie we wszystkich ustawach tworzących agencje wykonawcze przewidziano możliwość udzielania tym agencjom dotacji z budżetu państwa. Podstawy prawne otrzymywania przez poszczególne agencji dotacji można przedstawić w formie poniższej tabeli.

Tabela 2 – Podstawy prawne otrzymywania dotacji przez agencje wykonawcze.

Lp.	Nazwa agencji	Podstawa prawna udzielania dotacji
1.	Agencja Mienia Wojskowego	Art. 29 u.a.m.w. „1. Agencja otrzymuje dotację podmiotową z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, na utrzymanie Agencji, gdy planowane do pozyskania środki z działalności nie byłyby wystarczające na pokrycie kosztów działalności. 2. Agencja otrzymuje dotację celową z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, na realizację (...) zadań zleconych (...). 3. Agencja otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na realizację (...) zadań (...) [wymienionych w ustawie – przyp. aut.]”.
2.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	Art. 21 u.a.r.m.r. „(...) 2. Przychodami Agencji są: 1) środki budżetowe określone corocznie w ustawie budżetowej w formie dotacji podmiotowych i dotacji celowych. (...)”.
3.	Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	Art. 13 u.c.o.b.o.r.u. „(...) 2. Działalność Centralnego Ośrodka jest finansowana z: (...) 2) budżetu państwa w formie dotacji: a) podmiotowej – na dofinansowanie działalności bieżącej, b) celowej – na finansowanie lub dofinansowanie zadań”.
4.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	Art. 13 u.k.o.w.r. „1. W zakresie gospodarki finansowej Krajowego Ośrodka: 1) przychodami Krajowego Ośrodka są: (...) e) środki budżetowe określone corocznie w ustawie budżetowej w formie dotacji podmiotowych i dotacji celowych, (...)”.
5.	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	Art. 46 u.n.c.b.r. 1. Przychodami Centrum są środki finansowe otrzymywane w formie: 1) dotacji celowej na realizację ustawowych zadań Centrum przekazywanej na wniosek Dyrektora; 2) dotacji podmiotowej na pokrycie bieżących kosztów zarządzania realizowanymi przez Centrum zadaniami ustawowymi, w tym kosztów wynagradzania ekspertów i zespołów ekspertów; 3) dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji zadań ustawowych.
6.	Narodowe Centrum Nauki	Art. 38 u.n.c.n.

		1. Przychodami Centrum są: 1) dotacja celowa na finansowanie zadań ustawowych Centrum, przekazywana na wniosek Dyrektora; 2) dotacja podmiotowa na pokrycie bieżących kosztów zarządzania wykonywanymi przez Centrum zadaniami ustawowymi przekazywana na wniosek Dyrektora; 3) dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi realizacji zadań ustawowych Centrum.
7.	Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	Art. 32 u.n.i.w. 1. Przychodami Narodowego Instytutu są: 1) dotacje celowe na realizację: a) programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zadań, o których mowa w art. 24 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 1–11, a także finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dotyczących obsługi ich realizacji, b) innych zadań ustawowych; 2) dotacje podmiotowe na dofinansowanie działalności bieżącej Narodowego Instytutu, w tym na obsługę programów i zadań realizowanych przez Narodowy Instytut; 3) środki otrzymane od innych jednostek sektora finansów publicznych na realizację i obsługę zadań i programów wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego; 4) przychody z działalności wydawniczej, o której mowa w art. 24 ust. 7.
8.	Polska Agencja Kosmiczna	Art. 18 u.p.a.k. „1. Przychodami Agencji są: 1) dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na: a) realizację zadań Agencji, w tym na współfinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, b) finansowanie lub dofinansowanie inwestycji Agencji; 2) środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej, przeznaczone na realizację zadań Agencji; 3) dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności Agencji, w tym zarządzania realizacją zadań [ustawowych – przyp. aut.] (...)”.
9.	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	Art. 15 u.u.p.a.r.p. „(...). 2. Przychodami Agencji są: 1) dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na: a) realizację zadań Agencji, w tym na współfinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, b) finansowanie lub dofinansowanie inwestycji Agencji; 2) (...) 3) dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na pokrycie bieżących kosztów zarządzania realizowanymi przez Agencję zadaniami [ustawowymi – przyp. aut.] (...), w tym kosztów ponoszonych przez regionalne instytucje finansujące”.

10.	Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych	Art. 41 u.r.s. „(...) 2. Przychodami Agencji są: 1) dotacje celowe z budżetu państwa, planowane w części budżetowej, której dysponentem jest Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przeznaczone na: a) realizację zadań Agencji określonych w ustawie oraz w innych ustawach, w szczególności w ustawie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego, z wyłączeniem zadań realizowanych przez Agencję w zakresie zapasów interwencyjnych, b) finansowanie lub dofinansowanie inwestycji związanych z wykonywaniem zadań Agencji, w tym dotyczących budowy lub modernizacji infrastruktury technicznej utrzymywania rezerw strategicznych oraz innych inwestycji związanych z wykonywaniem zadań Agencji; 2) dotacje celowe na realizację zadań, [innych niż ustawowe powierzone Agencji przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze decyzji – przyp. aut.]; 3) dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na dofinansowanie bieżącej działalności Agencji, w tym zarządzania realizacją zadań [ustawowych – przyp. aut.], z wyłączeniem zadań w zakresie zapasów interwencyjnych określonych w ustawie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego. (...)”.

Źródło: U. K. Zawadzka-Pąk [w:] Finanse publiczne. Komentarz, red. J. M. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa 2024, art. 21.

Większość agencji wykonawczych korzysta z dotacji budżetowych a dla części z nich są one niemal jedynym lub najważniejszym źródłem finansowania (Malinowska-Misiąg, 2019, art. 21). Wysokość kwot otrzymywanych z subwencji w stosunku do ogólnej kwoty przychodów danej agencji wykonawczej wraz z podaniem procentowego udziału dotacji w ogólnej kwocie dochodów (ujęcie kasowe) przedstawia poniższa tabela. Dane zostały podane na podstawie planów finansowych agencji wykonawczych stanowiących załącznik do ustawy budżetowej na rok 2025.

Tabela 3 – Udział dotacji w łącznych dochodach agencji wykonawczych w 2025 r.

Lp.	Nazwa agencji	Dochody łączne w tys. zł	Dotacje i subwencje z budżetu państwa ogółem w tys. zł	Udział dotacji w ogólnych dochodach
1.	POLSKA AGENCJA KOSMICZNA	59 330	52 208	88 %

2.	NARODOWY INSTYTUT WOLNOŚCI-CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO	258 320	206 285	79,9 %
3	POLSKA AGENCJA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI	404 707	330 116	81,6 %
4	NARODOWE CENTRUM BADAŃ I ROZWOJU	1 466 462	1 373 352	93,7 %
5	NARODOWE CENTRUM NAUKI	1 756 463	1 748 383	99,5 %
6	AGENCJA MIENIA WOJSKOWEGO	4 180 977	3 671 768	87,8 %
7	AGENCJA RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA	3 405 770	3 394 150	99,7 %
8	KRAJOWY OŚRODEK WSPARCIA ROLNICTWA[52]	771 039	11 225	1,5 %
9	CENTRALNY OŚRODEK BADANIA ODMIAN ROŚLIN UPRAWNYCH	339 935	59 733	17,6 %
10	RZĄDOWA AGENCJA REZERW STRATEGICZNYCH	2 603 951	1 206 501	46,3 %

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie planów finansowych agencji wykonawczych stanowiących załącznik do ustawy budżetowej na rok 2025.

Jak widać na powyższym zestawieniu dotacja jest głównym źródłem dochodu dla większości agencji wykonawczym. W stosunku do Narodowego Centrum Nauki i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotacja jest praktycznie wyłącznym źródłem dochodu. Jedynie w odniesieniu do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa dotacja stanowi znikomy procent ogółu dochodów, ale wynika to z faktu, że jest on jedyną agencją płatniczą dla Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce i większość jego dochodów pochodzi ze środków Unii Europejskiej. Analiza obejmująca udział dotacji w finansowaniu agencji wykonawczych w latach 2020 – 2022 pokazuje wzrost udziału dotacji w ogóle dochodów (Kaczurak-Kozak, 2024, s. 84).

Art. 21 ust. 7 pkt 2) ustawy o finansach publicznych przewiduje, iż agencje wykonawcze mogą zaciągać zobowiązania na okres realizacji danego zadania przekraczający rok budżetowy, jeżeli wydatki niezbędne na obsługę zobowiązania znajdują się w rocznym planie finansowym. Jest to uelastycznienie możliwości zaciągania zobowiązań przez agencje wykonawcze w stosunku do ogólnej reguły zaciągania zobowiązań wyrażonej w art. 46 ust 1 ustawy o finansach

[52] Głównym dochodem KOWR są środki z Unii Europejskiej. W planie finansowym na rok 2025 była to kwota 759 691 tys. zł.

publicznych zgodnie, z którą jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania swojej działalności w danym roku, do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, przy zachowaniu zasad finansowaniach programów wieloletnich, o których mowa w art. 136 ust. 4 ustawy o finansach publicznych oraz z zastrzeżeniem sposobu finansowania celów, które zostały ujęte w rezerwie celowej o czym mowa w art. 153 tej ustawy. Tym samym art. 21 ust. 7 pkt 2) omawianej ustawy tworzy agencjom wykonawczym sui generis rozwiązanie będące w istocie bardziej elastycznym odpowiednikiem zasad finansowania programów wieloletnich, gdyż agencje wykonawcze będą mogły tworzyć własne odpowiedniki programów wieloletnich. Praktycznie realizacja każdej inwestycji budowlanej przez agencję wykonawczą będzie wykonywana w ramach regulacji z art. 21 ust. 7 pkt 2). Mając na względzie, iż przykładowo Agencja Mienia Wojskowego realizuje jednocześnie kilkadziesiąt inwestycji budowlanych, pokazuje jak niezbędne jest to rozwiązanie prawne. Omawiana regulacja w praktyce oznacza, że agencje wykonawcze mogą zaciągać zobowiązania w perspektywie wieloletniej i co oczywiste w kolejnych latach muszą planować ujęcie pokrycia tych zobowiązań w projektach planów finansowych, które w procesie tworzenia budżetu państwa przekazują nadzorującym ich ministrom.

4.2.4. Rozliczanie nadwyżki środków finansowych

Kolejnym przepisem ustawy o finansach publicznych dedykowanym agencjom wykonawczym jest art. 22, który reguluje kwestie rozliczenia nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczych. Przepis ten funkcjonuje w niezmienionej treści od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. Co do zasady agencje wykonawcze są zobowiązane do wpłacania do budżetu państwa nadwyżki środków finansowych ustalonej na koniec roku, jaka pozostanie po uregulowaniu zobowiązań podatkowych.

Powyższa reguła wynikająca z art. 22 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. stanowi dość istotną cechę szerszego zagadnienia związanego z finansami i opodatkowaniem podmiotów publicznych w Polsce. Należy bowiem zauważyć, iż konstrukcja omawianego przepisu jest zbliżona do konstrukcji podatku, płaconego w tym wypadku przez osobę prawną mającą status agencji wykonawczej. Jak wskazuje doktryna, w Polsce nie funkcjonuje odrębny

system podatkowy dedykowany jednostkom sektora finansów publicznych (Huchla, 2017, s. 126–131). Niektóre podatki pomimo, iż mają charakter uniwersalny to ze względu na specyfikę działalności mogą w większym stopniu obciążać podmioty publiczne. Taka sytuacja występuje w przypadku podatku leśnego oraz Lasów Państwowych (Potocki, 2016, s. 201–215). W doktrynie pojawiają się rozważania na temat zasadności obciążania podmiotów publicznych podatkami, gdyż w skrajnych przypadkach prowadzi to do tego, że podmioty te płacą podatek samym sobie. Taka sytuacja pojawiała się chociażby w odniesieniu do gmin (Maj, 2015, s. 77). Problem opodatkowania działalności sektora publicznego nie dotyczy tylko Polski. W zakresie podatku VAT i jego wspólnotowej harmonizacji ma charakter ogólnoeuropejski (de la Feria, 2009, s. 148; Mudrecki, 2023).

Agencje wykonawcze, jako że są w przeważającej mierze finansowane z dotacji budżetowych nie muszą przekazywać nadwyżki środków do budżetu państwa, aby w budżecie znalazły się środki w wysokości odpowiadającej nadwyżce. Podobny efekt mógłby zostać osiągnięty, gdyby nadwyżka jaką ma otrzymać budżet zostawała w agencji wykonawczej i powodowała obniżeniem dotacji jaką budżet musiałby przekazać na realizację zadań przez tą agencję o kwotę nadwyżki.

Ustawodawca wyszedł jednak z innego założenia. Agencje wykonawcze miały być podmiotami, które nie działają w celu osiągania zysku, dlatego postanowiono pozbawić je możliwości zatrzymywania nadwyżki środków. Rozwiązanie to miało na celu zaakcentowanie ich niezarobkowego charakteru bowiem skoro nie mogą one zatrzymywać wypracowanej nadwyżki finansowej, nie powinny być również skłaniane do generowania zysku (Kosikowski, 2011, art. 22).

Część doktryny wskazuje, iż zasady rozliczania nadwyżki środków przez agencje wykonawcze pozycjonują je pod tym względem blisko samorządowych zakładów budżetowych (Kosikowski, 2011, art. 22) oraz zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych funkcjonujących w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. (Lipiec-Warzecha, 2011, art. 22). Stanowisko to jest słusznie poddawane w wątpliwość, bowiem szczegółowy sposób rozliczenia nadwyżki przez poszczególne agencje wykonawcze może być różny (Mierzwa, 2014, art. 22). Pod rządami poprzedniej ustawy o finansach publicznych zasady rozliczania nadwyżki zakładów budżetowych czy też gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych były ujednolicone.

W ustawie o finansach publicznych ani w prawie podatkowym czy bilansowym nie znajdziemy definicji nadwyżki środków finansowych agencji wykonawczej. Sposób ustalania tej nadwyżki jest odrębny dla każdej agencji wykonawczej bowiem ustala go w drodze

rozporządzenia minister nadzorujący daną agencję w porozumieniu z Ministrem Finansów na podstawie delegacji zawartej w art. 22 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przy wydawaniu tych rozporządzeń należy uwzględniać potrzebę zapewnienia ciągłości finansowania zadań agencji, dokonywania inwestycji niezbędnych do wykonywania zadań państwa oraz brać pod uwagę źródła finansowania zadań realizowanych przez agencję. Aktualnie obowiązują w omawianym przedmiocie następujące rozporządzenia:

1) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych,
2) Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Polskiej Agencji Kosmicznej,
3) Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości,
4) Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 października 2017 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Mienia Wojskowego,
5) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa,
6) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
7) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 listopada 2011 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych,
8) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Narodowego Centrum Nauki,
9) Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 29 listopada 2010 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

W odniesieniu do Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego rozporządzenie nie zostało wydane.

Rozporządzenie dotyczące Agencji Mienia Wojskowego przewiduje, iż nadwyżkę środków finansowych Agencji stanowią niewykorzystane do końca roku budżetowego środki finansowe ze źródeł innych niż budżet państwa, pomniejszone o wydatki poniesione przez Agencję, poza wydatkami na realizację zadań, na które Agencja otrzymała środki pochodzące z budżetu państwa. Przy ustalaniu nadwyżki środków finansowych Agencji uwzględnia się środki finansowe zgromadzone na rachunkach bankowych na koniec danego roku budżetowego, z wyjątkiem dywidend, niewykorzystanych środków z dotacji podlegających zwrotowi, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), oraz środków finansowych o ograniczonej możliwości dysponowania. Rozporządzenie określa ostatni wymieniony typ środków wprowadzając ich zamknięty katalog, do którego zalicza środki z:

1) zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz funduszu remontowego,
2) wadiów,
3) kaucji gwarancyjnych i zabezpieczeń należytego wykonania umów,
4) przedpłat dokonanych przez kontrahentów Agencji, które znajdują się na rachunkach bankowych Agencji na koniec danego roku budżetowego, w tym przedpłat dokonywanych na rzecz Agencji w ramach realizacji zadań z obszaru obronności i bezpieczeństwa państwa;
5) nadpłat i wpłat omyłkowych dokonanych przez kontrahentów Agencji;
6) środków zgromadzonych na rachunku VAT, o którym mowa w art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe.

Dodatkowo tak wyliczona nadwyżka przed ustaleniem ostatecznej kwoty jaka zostanie przekazana do budżetu państwa ulega pomniejszeniu o ustalone na koniec roku budżetowego:

1) zobowiązania podatkowe, z wyłączeniem zobowiązań podatkowych, które będą sfinansowane ze środków zgromadzonych na rachunku VAT,
2) zobowiązania z tytułu odpisów na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych i Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego;
3) zobowiązania wymagalne z terminem płatności do dnia 31 marca roku następnego, z wyłączeniem zobowiązań związanych ze środkami pieniężnymi nieuwzględnianymi przy ustalaniu nadwyżki;

4) środki finansowe przeznaczone do wykonywania ujętych w planie finansowym na kolejny rok budżetowy zadań własnych Agencji, dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa takich jak dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych i użytkowych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury, budowanie domów mieszkalnych a także realizacja zadań w zakresie inwestycji budowlanych i zakupów nieruchomości oraz ulepszeń posiadanych zasobów mienia, w tym spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi zaciągniętych na te cele, oraz zakupów innych środków trwałych, a także wartości niematerialnych i prawnych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Analizując rozporządzenie dotyczące nadwyżek przekazywanych przez Agencję Mienia Wojskowego widać, iż odwołuje się ono do kwot w ich ujęciu kasowym. Na wstępie warto zwrócić uwagę, iż już na wstępie z puli środków, z której będzie obliczana nadwyżka wyłącza się dochody z budżetu państwa oraz pulę tą pomniejsza się o wydatki inne niż poniesione przez Agencję na realizacje zadań finansowanych z budżetu państwa. Innymi słowy na samym początku prawie 88 % ogółu dochodów[53] Agencji Mienia Wojskowego jest wyłączane z podstawy obliczania nadwyżki. Kwota tych dochodów jest prosta do oszacowania, gdyż wynika z planu finansowego na poziomie szczegółowości załącznika do ustawy budżetowej. Z drugiej strony, kwota wydatków innych niż poniesione przez Agencję na realizacje zadań finansowanych z budżetu państwa nie wynika wprost z planu finansowego Agencji na tym samym poziomie szczegółowości więc jest ona ustalana na niższym poziomie szczegółowości. Rozporządzenie nakazuje, aby uwzględniać przy obliczaniu nadwyżki stan środków pieniężnych na koniec roku jednak wyłącza z niego między innymi dywidendy. W przypadku agencji wykonawczych, które nie posiadają rozwiniętych spółek córek, takie wyłączenie mogłoby być bez większego znaczenia. Agencja Mienia Wojskowego posiada jednak 5 spółek zależnych i niektóre z nich mogą wypłacać dywidendę. Spółki takie jak AMW Revita sp. z o.o. oraz AMW TBS "Kwatera" sp. z o.o. w latach 2023 i 2024 nie wypłaciły dywidendy natomiast największa ze spółek Agencji AMW Sinevia sp. z o.o. wypłaciła w roku 2024 dywidendę w kwocie 26 914 054 zł, a w roku 2023 w kwocie 2 674 899 zł. Ustalona przez Agencję Mienia Wojskowego kwota nadwyżki ulega jeszcze pomniejszeniu między innymi o zobowiązania wymagalne z terminem płatności do dnia 31 marca roku następnego, „z wyłączeniem

[53] Stosunek kwoty wskazanej w planie finansowym Agencji Mienia Wojskowego na rok 2025 będącym załącznikiem do ustawy budżetowej na rok 2025 w Części B, Dział II Dochody, Rozdział 1 Dotacje i subwencje z budżetu państwa ogółem, do ogółu dochodów z Części B, Dział II Dochody.

zobowiązań związanych ze środkami pieniężnymi nieuwzględnianymi przy ustalaniu nadwyżki". Podsumowując redakcja rozporządzenia pozwala w istocie na pewną dozę uznaniowości przy ustalaniu wysokości nadwyżki, gdyż używa pojęć niewynikających wprost z planu finansowego czy ze sprawozdań finansowych.

A. Mierzwa dokonał analizy rozporządzeń dotyczących obliczania nadwyżki wydanych na podstawie art. 22 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Narodowego Centrum Nauki. Doszedł on do wniosku, iż sposób obliczania nadwyżki ustalony przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w odniesieniu do tych instytucji prezentuje bardzo fiskalne podejście do funkcjonowania agencji wykonawczych, gdzie ważniejsze od efektywnej realizacji zadań staje się zwiększanie dochodu budżetu państwa. Wobec powyższego autor poddaje w wątpliwość, sens powierzenia realizacji tych zadań agencjom wykonawczym, gdy w istocie mogłyby je realizować jednostki budżetowe (Mierzwa, 2014, art. 22). Zgodzić należy się z przywołanym komentatorem, iż treść analizowanych rozporządzeń jest ukierunkowana na maksymalizację dochodu budżetu państwa kosztem finansów omawianych agencji wykonawczych. Trzeba jednak mieć na względzie, że praktyczny wymiar tych rozporządzeń jest ograniczany przez przepisy ustaw regulujących działanie tych agencji a konkretnie przez art. 46 ust. 3 ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (2010) oraz przez art. 38 ust. 3 ustawy o Narodowym Centrum Nauki (2010). Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów Narodowe Centrum Badań i Rozwoju nie zwraca do budżetu państwa niewykorzystanych w danym roku środków pochodzących z komercjalizacji wyników prowadzonych badań naukowych lub prac rozwojowych, odsetek od wolnych środków przekazanych w depozyt zgodnie z przepisami o finansach publicznych, zapisów i darowizn oraz z tytułu realizacji części zadań[54]. Środki te Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w pierwszej kolejności ma przeznaczyć na zapłatę podatków, następnie na finansowanie części ustawowych zadań, a te które dalej pozostaną nie są przekazywane do budżetu państwa. Drugi ze wskazanych przepisów zawiera mechanizm podobny do wskazanego powyżej. Narodowe Centrum Nauki również bowiem nie przekazuje do budżetu państwa środków, które pochodzą z odsetek od wolnych środków przekazanych w depozyt zgodnie z przepisami o finansach publicznych oraz z zapisów i darowizn, a które pozostaną po zapłaceniu podatków i przeznaczeniu na finansowanie części zadań Narodowego Centrum Nauki. Widocznie zakres środków, które potencjalnie mogą zostać nieprzekazane do budżetu państwa jest znacznie mniejszy w Narodowym Centrum Nauki w stosunku do Narodowego Centrum Badań i

[54] Mowa tutaj o zadaniach wskazanych w art. 29 i art. 30 ust. 1 i 2. ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Dz.U.2024.1170 t.j. z dnia 2024.08.02.

Rozwoju, ale wynika to z szerszego zakresu działania Narodowego Centrum Badań i Rozwoju związanego z komercjalizacją wyników badań. Obydwa omawiane przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 22 ustawy o finansach publicznych więc ograniczają źródła, z których mogą pochodzić środki przekazane jako nadwyżka do budżetu państwa.

Zgodnie z aktualnym wzorem układu planu finansowego agencji wykonawczych (rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, 2025, załącznik 30) wysokość nadwyżki jakie agencja wykonawcza przekazuje do budżetu państwa w ujęciu memoriałowym prezentowana jest w części A- „Plan finansowy w układzie memoriałowym", Dziale V – „Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego", rozdział 2 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych", podrozdział 2.1. – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)". Wpłata nadwyżki do budżetu państwa w układzie kasowym zgodnie z tym rozporządzeniem prezentowana jest w części B- „Plan finansowy w układzie kasowym", Dział III – „Wydatki", rozdział 4 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)". We wcześniejszych rozporządzeniach regulujących przedmiotową materię tj. rozporządzeniu z 2019 r. (rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, 2019) i z 2022 r. (rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, 2022) wzór planu finansowego agencji wykonawczej umiejscowiony był w załączniku nr 31, natomiast umiejscowienie pozycji „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)" zarówno w części memoriałowej jak i kasowej pozostało niezmienione. Pozwala to na prześledzenie w oparciu o sprawozdania roczne z wykonania budżetu państwa wysokości wpłat nadwyżek przez poszczególne agencje wykonawcze. Ponieważ przekazywanie przez agencje wykonawcze nadwyżek środków do budżetu państwa jest przez ustawodawcę wyróżnione jako element charakterystyczny dla tej formy prawnej, chociażby przez fakt, poświęcenia temu zagadnieniu jednego z dwóch merytorycznych artykułów w ustawie o finansach publicznych (art. 21 i 22), na potrzeby niniejszej pracy przeanalizowano jak kwotowo wygląda wysokość przekazywanych nadwyżek na przestrzeni lat 2018 – 2024. Aby analiza odzwierciedlała realny wpływ regulacji z art. 22 ustawy o finansach publicznych na stan finansów publicznych, przeprowadzono ją nie na podstawie danych z planów finansowych, ale na podstawie danych z wykonania tychże planów za lata będące przedmiotem zainteresowania. Celem umiejscowienia informacji o wysokości przekazywanych nadwyżek środków do budżetu państwa w kontekście sytuacji finansowej danej agencji, dane o wpłatach nadwyżek

zestawiono z informacjami o wyniku netto agencji wykonawczych oraz kwotami obrazującymi stan środków pieniężnych na koniec roku. Dane te również pozyskano z rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa, celem oparcia analizy o realne a nie planowane kwoty. Wybór do zestawienia wyniku netto agencji wykonawczej był podyktowany faktem, iż jest on pomniejszony już o ewentualne należności podatkowe oraz należności wobec budżetu państwa z tytułu osiągnięcia nadwyżki, o której mowa w art. 22 ustawy o finansach publicznych. Tym samym pokazuje on jak duża „nadwyżka" wyniku finansowego w ujęciu memoriałowym jest generowana przez agencje wykonawcze, już potencjalnie po rozliczeniu nadwyżki, o której mowa w art. 22 ustawy o finansach publicznych. Uwzględnienie w zestawieniu danych o stanach środków pieniężnych na koniec każdego roku zostało dokonane w celu sprawdzenia jak wygląda kumulowanie środków pieniężnych w agencjach wykonawczych, w kontekście regulacji z art. 22 ustawy o finansach publicznych, który w zamyśle powinien przeciwdziałać gromadzeniu przez agencje wykonawcze środków finansowych. Po tabelarycznym zestawieniu wyżej wskazanych danych dokonano również w tej formie podsumowania polegającego na zaprezentowaniu sumy wszystkich wpłat nadwyżki do budżetu państwa z okresu lat 2018 – 2024 oddzielnie dla każdej z agencji wykonawczej, oddzielnie dla ujęcia memoriałowego i kasowego.

Ponadto w formie odrębnego wykresu przedstawiono sumę stanu środków pieniężnych wszystkich agencji wykonawczych z wyłączeniem Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych na koniec każdego z okresów objętego analizą. To zestawienie ma pokazać, jak zmieniają się środki pieniężne gromadzone w agencjach wykonawczych pomimo obowiązku rozliczania się corocznego z nadwyżki. Wyłączenie z zestawienia wysokości środków pieniężnych gromadzonych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych było podyktowane faktem, iż sytuacja w zakresie wysokości środków pieniężnych dostępnych na koniec poszczególnych lat w tej agencji uległa istotnej anomalii w stosunku do innych agencji. Przyczyną tego była realizacja przez agencję dodatkowych zadań związanych najpierw z pandemią COVID-19 w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz działań pomocowych związanych z wybuchem wojny w Ukrainie głównie w ramach Funduszu pomocy[55]. Agencja ta np. koniec roku 2023 miała 3 217 mln. środków pieniężnych, co stanowiło 85 % środków pieniężnych jakie miały wszystkie agencje wykonawcze w tym okresie.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prowadzi dodatkowo odrębny plan finansowy Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, który ma odrębne zasady przekazywania nadwyżki

[55] Więcej na ten temat w części opisowej rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2020 do 2024 w odniesieniu do RARS. https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne, dostęp 05.01.2026.

do budżetu państwa regulowane przez art. 20 ustawy z dnia 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Stanowi on *lex specialis* w stosunku do art. 22 ustawy o finansach publicznych i w istocie nie jest to plan finansowy agencji wykonawczej w rozumieniu art. 21 ust. 1 tej ustawy. Z tego powodu wykonanie planu finansowego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie będzie ujmowane w powyższej analizie jako niestanowiące punktu odniesienia czy adekwatnego porównania do planów agencji wykonawczych. W tabeli użyto nazwy Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, wymaga jednak zaznaczenia, iż przed rokiem 2021 agencja ta miała nazwę Agencja Rezerw Materiałowych. Ponadto w udostępnionych na stronach Ministerstwa Finansów danych o wykonaniu planów finansowych w latach 2023 i 2024 w pojedynczych sytuacjach w pozycjach, gdzie powinny być dane „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)" umieszczono inne dane np. o wysokości zwróconej dotacji z lat poprzednich[56]. Nie ujęto ich w zestawieniu jako nieprzydatne dla analizy funkcjonowania art. 22 ustawy o finansach publicznych, który nie powinien stanowić podstawy do rozliczania niewykorzystanej dotacji. Ten przedmiot regulują inne przepisy jak np. art. 168 tej ustawy.

W kilku przypadkach zaistniały wątpliwości czy kwoty wskazane w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych w podrozdziale memoriałowym 2.1. – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)" oraz kasowym rozdziale 4 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)" obejmują wpłaty wynikające z realizacji obowiązku wynikającego z art. 22 ustawy o finansach publicznych. Celem rozwiania tych wątpliwości wystąpiono z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej do Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Polskiej Agencji Kosmicznej. Uzyskanie odpowiedzi potwierdziły słuszność powziętych

[56] W sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za rok 2024 w planie finansowym PAK, w części B, Dziale III Wydatki, Rozdział 4 jest opisany jako „Zwroty dotacji z lat ubiegłych" a zgodnie z załącznikiem nr 31 do Rozporządzenia MF z dnia 21.03.2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, powinien on brzmieć „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)". Tym samym kwot opisanych jako „Zwroty dotacji z lat ubiegłych" nie ujęto w niniejszym zestawieniu, gdyż celem analizy jest praktyczny wymiar Analogiczna sytuacja wystąpiła w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za rok 2023 oraz za rok 2024 w odniesieniu do planu finansowego Narodowego Centrum Nauki. Ponadto w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za 2024 w planie finansowym Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, w części B, Dziale III Wydatki, Rozdział 4 jest opisany jako „Pozostałe wydatki" a zgodnie z załącznikiem nr 31 do Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21.03.2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej powinien brzmieć „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)". „Pozostałe wydatki" w ujęciu memoriałowym zgodnie z ww. rozporządzeniem powinny zostać ujęte w Rozdziale 5, tego samego Działu III. Przyjęto, iż w takiej sytuacji zwrot nadwyżki zgodnie z art. 21 ustawy nie nastąpił. Analogiczna sytuacja wystąpiła w odniesieniu do planu finansowego Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych zawartego w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za rok 2023.

wątpliwości. Spowodowało do dokonanie następujących korekt w opracowanych tabelach w stosunku do danych wynikających ze sprawozdań z wykonania budżetu:

a) Polska Agencja Kosmiczna osiągnęła za rok 2018 nadwyżkę środków w kwocie 6 tyś zł (Polska Agencja Kosmiczna, 2026, informacja publiczna). Kwoty tej nie wykazała w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego w ujęciu memoriałowym w podrozdziale 2.1. – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)" nadwyżki w kwocie 6 tyś zł za rok 2018. Została ona jedynie ujęta w sprawozdaniu za 2019 w ujęciu kasowym.
b) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju nie przekazało nadwyżki w żadnym z analizowanych lat (Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, 2026, informacja publiczna) pomimo, iż w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego w poszczególnych latach wykazuje w ujęciu kasowym w rozdziale 4 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)" znaczne kwoty. Z informacji udzielonej przez tą agencję wynika, iż jest do zwrot niewykorzystanej dotacji a nie zapłata nadwyżki, o której mowa w art. 22 ustawy o finansach publicznych.
c) Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych w latach 2018 – 2023 nie przekazywała nadwyżki do budżetu państwa. Za rok 2024 wygenerowała nadwyżkę w kwocie 67.537.634,32 zł, która została przelana w roku 2025 (Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, 2026, informacja publiczna). Jednocześnie kwota ta nie została ujęta memoriałowo w roku 2024 w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego za rok 2024. Z tego powodu w poniższej tabeli wartość ta została podana zgodnie z uzyskaną informacją publiczną od Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.
d) Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w latach 2018 – 2024 nie przekazywał nadwyżki do budżetu państwa(Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 2026, informacja publiczna), pomimo, iż w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego w poszczególnych latach wykazuje wpłaty w ujęciu kasowym w rozdziale 4 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)", lecz nie stanowią one zapłaty nadwyżki, o której mowa w art. 22 ustawy o finansach publicznych. Dane w tabeli zostały skorygowane do danych uzyskanych w wyniku uzyskania informacji publicznej.

W poniższych tabelach dane zmodyfikowane w wyniku uzyskanych informacji publicznych w stosunku do danych z wykonania planów finansowych zostały oznaczone „*”.

Wyjaśnienie określeń użytych w tabelach:

1) wpłata do BP (m) – kwota z części A- „Plan finansowy w układzie memoriałowym”, Działu V – „Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego”, rozdziału 2 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)”, podrozdziału 2.1. – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)”, (m) - oznacza memoriałowo,

2) wpłata do BP (k) – kwota z części B- „Plan finansowy w układzie kasowym”, Działu III – „Wydatki”, rozdziału 4 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)”, (k) – oznacza kasowo,

3) wynik netto (m) – kwota z części A- „Plan finansowy w układzie memoriałowym”, Działu VI – „Wynik netto”,

4) śr. koniec roku (k) - kwota z części B- „Plan finansowy w układzie kasowym”, Działu VI- „Stan środków pieniężnych na koniec roku”.

Zestawienia przedstawiono w formie tabelarycznej poniżej.

Tabela 4 – Wysokość wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa w latach 2018 -2019.

Nazwa agencji	2018				2019			
	wpłata do BP (m)	wpłata do BP (k)	wynik netto (m)	śr. koniec roku (k)	wpłata do BP (m)	wpłata do BP (k)	wynik netto (m)	śr. koniec roku (k)
Polska Agencja Kosmiczna	6*	0	-188	74	132	6	2 882	3 672
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	0	146	1 661	73 615	16	0	3	66 618
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	0	0	-28	22 693	0	0*	191	36 774
Narodowe Centrum Nauki	0	0	217	22 617	0	0	97	12 659
Agencja Mienia Wojskowego	0	0	52 123	104 898	0	0	51 173	135 208
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	0	0	-15 680	17 949	0	0	-5 577	34 117
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	31 298	22 081	-6 009	34 781	262 898	31 298	7 705	268 276
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	0	0	-936	5 276	0	0	736	5 115
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych	0	0	63 595	193 325	0	0*	21 708	61 584
Narodowy Instytut Wolności - CRSO	0	0	-253	19	0	0*	-67	15
RAZEM:	31 304	22 227	100 511	475 247	263 046	31 304	78 851	624 038

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne, dostęp: 02.01.2026. Dane w tys. zł.

Tabela 5 – Wysokość wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa w latach 2020 -2021.

Nazwa agencji	2020				2021			
	wpłata do BP (m)	wpłata do BP (k)	wynik netto (m)	śr. koniec roku (k)	wpłata do BP (m)	wpłata do BP (k)	wynik netto (m)	śr. koniec roku (k)
Polska Agencja Kosmiczna	0	132	-416	824	0	0	131	10 687
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	1	16	24	76 347	0	1	34	71 466
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	0	0*	-68	87 759	0	0*	-29	73 406
Narodowe Centrum Nauki	0	0	9 408	11 071	0	0	591	37 686
Agencja Mienia Wojskowego	0	0	27 765	128 140	0	0	51 001	124 255
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	204 574	0	4 723	425 015	12 873	217 447	-10 825	33 507
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	165 662	52 800	25 362	170 113	79 805	165 662	2 739	83 524
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	0	0	4 166	6 696	0	0	9 299	5 765
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych	0	0	1 408 474	1 815 010	0	0	423 926	1 281 428
Narodowy Instytut Wolności - CRSO	0	0*	-1 412	559	0	0*	-726	152
Razem:	370 237	52 948	69 552	2 721 534	92 678	383 110	476 141	1 721 876

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne, dostęp: 02.01.2026. Dane w tys. zł.

Tabela 6 – Wysokość wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa w latach 2022 -2023.

Nazwa agencji	2022				2023			
	wpłata do BP (m)	wpłata do BP (k)	wynik netto (m)	śr. koniec roku (k)	wpłata do BP (m)	wpłata do BP (k)	wynik netto (m)	śr. koniec roku (k)
Polska Agencja Kosmiczna	0	0	115	6 039	0	0	559	7 703
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	0	0	1 097	85 112	0	0	992	115 507
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	0	0*	525	88 142	0	0*	-732	37 653
Narodowe Centrum Nauki	0	0	2 191	97 911	0	0	1 817	52 489
Agencja Mienia Wojskowego	0	0	8 524	124 426	0	0	17 114	78 602
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	0	0	-35 401	53 936	0	0	-35 229	158 994
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	100 919	79 805	193 836	106 043	99 753	100 919	-185 013	104 809
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	0	0	64 923	54 526	0	0	-6 249	22 808
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych	0	0	4 607 082	2 869 535	0	0	-1 067 733	3 217 028
Narodowy Instytut Wolności - CRSO	0	0*	150	219	0	0	648	377
Razem:	100 919	79 805	4 843 042	3 485 889	99 753	100 919	-1 273 826	3 788 267

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne, dostęp: 02.01.2026. Dane w tys. zł.

Tabela 7 – Wysokość wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa w roku 2024.

Nazwa agencji	2024			
	wpłata do BP (m)	wpłata do BP (k)	wynik netto (m)	śr. koniec roku (k)
Polska Agencja Kosmiczna	0	0	-249	28 088
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	0	0	-15 986	71 903
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	0	0	111	39 947
Narodowe Centrum Nauki	0	0	11 452	42 391
Agencja Mienia Wojskowego	0	0	44 711	95 558
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	0	0	-135 278	109 159
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	155 341	99 753	6 196	160 116
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	0	0	-5 975	17 326
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych	67 537*	0	-484 679	1 897 432
Narodowy Instytut Wolności - CRSO	0	0	2 733	1 002
Razem:	222 878	99 753	-576 964	2 461 920

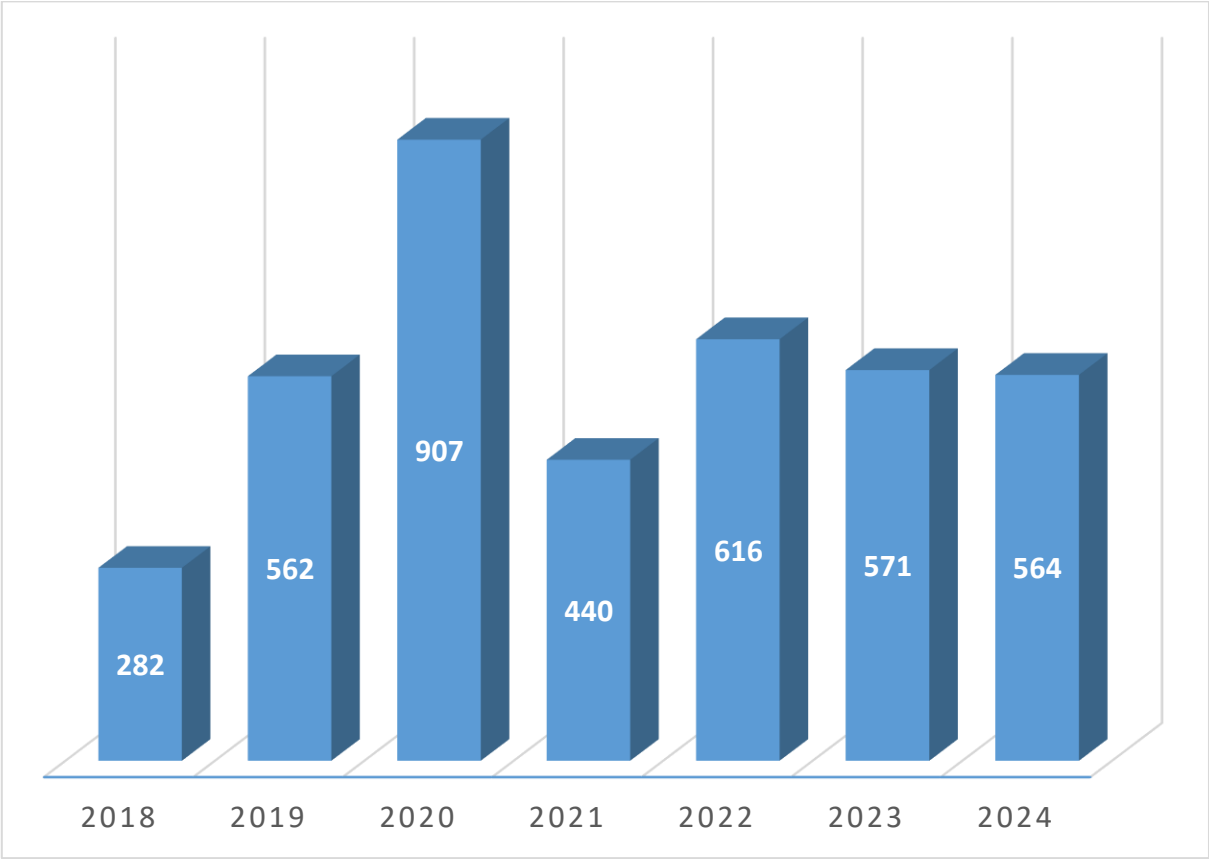
Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne, dostęp: 02.01.2026. Dane w tys. zł.

Tabela 8 – Suma wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa z lat 2018 -2024. Dane w tys. zł.

Nazwa agencji	Suma wpłat nadwyżki do budżetu państwa w latach 2018 – 2024 w tys. zł, memoriałowo	Suma wpłat nadwyżki do budżetu państwa w latach 2018 – 2024, w tys. zł, kasowo
Polska Agencja Kosmiczna	138	138
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	17	163
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	0	0
Narodowe Centrum Nauki	0	0
Agencja Mienia Wojskowego	0	0
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	217 447	217 447
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	895 676	552 318
Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych	0	0
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych	67 537	0
Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	0	0
RAZEM:	1 180 815	770 066

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne, dostęp: 02.01.2026.

Tabela 9 - Stan środków pieniężnych na koniec roku w Agencjach wykonawczych (bez RARS) w mln zł.



Źródło: Opracowanie własne. Dane zaokrąglone do pełnych milionów według zasady poniżej lub równo 500 tys. w dół, powyżej 500 tys. w górę, bez uwzględniania RARS.

Już pobieżna analiza danych z tabel 4, 5, 6 jasno wskazuje na znaczne zróżnicowanie agencji wykonawczych w zasadzie pod każdym z analizowanych elementów tj. pod względem przekazywania nadwyżki do budżetu państwa, wyniku finansowego netto, czy stanu środków pieniężnych na koniec roku.

Jedyną agencją wykonawczą, która regularnie przekazuje nadwyżkę środków finansowych do budżetu państwa jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Pozostałe agencje wykonawcze dokonują zwrotu nadwyżki sporadycznie tj. raz lub dwa w okresie analizowanych 7 lat. Pięć agencji wykonawczych ani razu nie zwróciło nadwyżki środków, są to: Narodowe Centrum Nauki, Agencja Mienia Wojskowego i Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Zauważyć można ponadto, iż część agencji wykonawczych księguje zapłatę nadwyżki memoriałowo do roku wcześniejszego niż zaksięgowana kasowo wpłata nadwyżki środków do

budżetu państwa. Widać to na przykładzie części wpłat Polskiej Agencji Kosmicznej oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Mając na względzie termin rozliczenia się z nadwyżki wskazany w art. 22 ust. 2 powinno być to regułą. Nadwyżka z danego roku jest bowiem wpłacana do połowy kolejnego roku, co powinno memoriałowo obciążać wynik finansowy netto w roku, za który obliczana jest nadwyżka, natomiast kasowo stanowić wydatek dopiero w kolejnym roku. Część agencji natomiast księguje zapłatę nadwyżki w ujęciu kasowym w innych pozycjach części memoriałowej niż Dział V „Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego", rozdziału 2 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)", podrozdziału 2.1. – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)", co powoduje brak przejrzystości sprawozdania z wykonania planu.

Uzyskane informacje publiczne potwierdziły, iż niektóre agencje w części B- „Plan finansowy w układzie kasowym", Działu III – „Wydatki", rozdziału 4 – „Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)" wskazuje nie tylko wpłatę nadwyżki do budżetu państwa, ale także inne rozliczenia z budżetem takie jak zwrot niewykorzystanej dotacji.

W analizowanym okresie 7 lat łącznie wszystkie agencje wykonawcze przekazały do budżetu państwa nadwyżkę w kwocie 770 066 tys. zł w ujęciu kasowym, przy czym, wynik ten został osiągnięty w przeważającej mierze dzięki Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa. Pozostałe agencje nie przekazują nadwyżki lub kwoty przez nie przekazywane są niewielkie.

Wyniki finansowe netto osiągane przez agencje wykonawcze nie mają widocznego bezpośredniego związku ze zwrotem nadwyżki do budżetu państwa na podstawie art. 22 ustawy o finansach publicznych. Agencje osiągające nawet regularnie dodatni wynik finansowy netto jak np. Agencja Mienia Wojskowego, równie regularnie nie przekazują nadwyżki do budżetu państwa.

Pomimo obowiązku przekazywania nadwyżki na podstawie art. 22 ustawy o finansach publicznych agencje wykonawcze gromadzą znaczne środki pieniężne, co obrazuje tabela 8. Nie ujęto w niej danych z Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych a trzeba podkreślić, iż tylko ona na koniec 2024 r. miała blisko 2 mld zł środków pieniężnych. Widocznym jest jednak, iż agencje nie przekazujące nadwyżki, ale osiągające regularnie dodatni wynik finansowy netto nie kumulują co roku środków finansowych, ale uruchamiają je do realizacji zadań w ciągu roku, co jest generalnie sprzeczne z celem art. 22 ustawy o finansach publicznych i zbliża niektóre z tych podmiotów do funkcjonowania jak spółki Skarbu Państwa.

Przyczyną tego stanu rzeczy jest faktyczne regulowanie zasad rozliczeń agencji wykonawczych z budżetem państwa w oparciu o rozporządzenia wydawane na podstawie art. 22 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Powoduje to, iż agencje wykonawcze co do zasady nie przekazują nadwyżki do budżetu państwa pomimo osiągania dodatnich wyników finansowych netto, gromadząc znaczne środki finansowe. Tym samym oddziaływanie art. 22 ust. 1 na finanse agencji wykonawczych a szerzej na finanse publiczne jest praktycznie niewielkie. Przykazywanie przez agencje wykonawcze nadwyżki środków finansowych do budżetu państwa miało być charakterystycznym elementem tej formy prawnej. W praktyce jednak zasadą jest, iż agencje wykonawcze nie przekazują nadwyżek środków finansowych do budżetu państwa pomimo, iż gromadzą znaczne nadwyżki środków finansowych.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o finansach publicznych agencja wykonawcza przekazuje nadwyżkę niezwłocznie po uregulowaniu zobowiązań wymagalnych z okresu sprawozdawczego, nie później jednak niż do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym nadwyżka powstała. Można mieć wątpliwości czy przepis ten reguluje jedynie termin przekazania środków, czy także doprecyzowuje zasady obliczania nadwyżki. W doktrynie możemy znaleźć stanowisko zgodnie, z którym w art. 22 ustawy „*uregulowano obowiązek pomniejszania nadwyżki o zobowiązania wymagalne, wyraźnie wskazując, że muszą one dotyczyć okresu sprawozdawczego, czyli roku, na koniec którego agencja wykonawcza będzie obliczała wysokość nadwyżki. W uzasadnieniu projektu ustawy wprost stwierdzono, że dotyczy to wyłącznie "zobowiązań wymagalnych z roku ubiegłego" (zob. Rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencji, Uzasadnienie, s. 8). Bieżące zobowiązania, dotyczące roku, w którym nadwyżka będzie rozliczana, nie będą mogły pomniejszać kwoty nadwyżki - wpłaty do budżetu. (Mierzwa, 2014, art. 22)*”

Powyższe stanowisko należy zakwestionować z dwóch powodów. Po pierwsze, jego autor przyjął niesłusznie, iż w uzasadnieniu do ustawy (Sejm RP, 2008, uzasadnienie) wskazano, iż pomniejszenie nadwyżki może dotyczyć wyłącznie zobowiązań wymagalnych z roku ubiegłego, podczas gdy w dokumencie tym nie znajdziemy sformułowania uzasadniającego użycie słowa „wyłącznie”. W istocie uzasadnienie do ustawy o finansach publicznych w części odnoszącej się do art. 22 ustawy stanowi streszczenie przepisów a nie przedstawienie motywów ich wprowadzenia. Z tego streszczenia projektu ustawy zawartego w uzasadnieniu wynika raczej, że projektodawca wskazuje obligatoryjne pomniejszenia nadwyżki nie tworząc jednak ich katalogu zamkniętego.

Po drugie, uzasadnienie do ustawy nie może samo tworzyć treści normatywnych, których nie zawiera ustawa. Uzasadnienie może wspierać inne metody wykładni przepisu,

szczególnie gdy ich wynik nie jest klarowny. Rozpatrując rolę uzasadnienia do ustawy w procesie wykładni przepisu, Sąd Apelacyjny w Warszawie podniósł, iż: „*Warunek ten sąd wyprowadził z uzasadnienia projektu ustawy. Dopuszczalność takiego zabiegu jest wątpliwa, bo wola ustawodawcy winna wynikać z tekstu ustawy. To tekst ustawy jest nośnikiem intencji ustawodawcy*" (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, 2019). Jest to istotne, gdyż nawet jeżeli przyjąć, iż z uzasadnienia do ustawy o finansach publicznych wynika uzasadnienie dla wyżej zaprezentowanego stanowiska doktryny, to treść art. 22 tej ustawy już tego nie potwierdza. W art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawodawca określa obligatoryjne pomniejszenie kwoty nadwyżki jedynie o zobowiązania podatkowe. Redakcja art. 22 ust. 2 tej ustawy ma typową konstrukcję przepisu, który określa termin płatności a nie sposób obliczania kwoty tej płatności. Tym samym uregulowanie wymagalnych zobowiązań jest zdarzeniem, po którym agencja niezwłocznie powinna zapłacić nadwyżkę. Wymagalne zobowiązania z ubiegłego okresu sprawozdawczego nie są ani maksymalnym, ani minimalnym progiem, o który może być pomniejszona nadwyżka. Rozporządzenia wydane na podstawie art. 22 ust. 4 ustawy o finansach publicznych potwierdzają taką wykładnię art. 22 tej ustawy. Przykładowo w rozporządzeniu dotyczącym Agencji Mienia Wojskowego wskazano, iż środki podlegające rozliczeniu pomniejsza się o ustalone na koniec roku budżetowego środki finansowe przeznaczone do wykonywania niektórych zadań ujętych w planie finansowym Agencji na kolejny rok budżetowy (rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Mienia Wojskowego, 2017, § 2 ust. 4 pkt 4). Taka redakcja rozporządzenia zdecydowanie rozszerza zakres środków o jakie przekazywaną nadwyżkę może pomniejszyć Agencja Mienia Wojskowego, pozwalając jej na zatrzymanie między innymi środków z poprzedniego okresu sprawozdawczego, ale przeznaczonego na zapłatę zobowiązań z kolejnego roku. Tym samym jedynymi zobowiązaniami, o które obligatoryjnie pomniejsza się przekazywaną nadwyżkę są zobowiązania podatkowe, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych a art. 22 ust. 2 reguluje jedynie termin przekazywania nadwyżki. Inne zobowiązania, które mogą pomniejszać przekazywaną nadwyżkę mogą być określone przez rozporządzenia wydane na podstawie delegacji z art. 22 ust. 4 omawianej ustawy.

Terminem granicznym do zapłaty nadwyżki jest 30 czerwca roku następnego po roku, za który płatna jest nadwyżka. Oznacza to, iż nawet jeżeli agencja nie zapłaci wszystkich wymagalnych zobowiązań z ubiegłego okresu sprawozdawczego do 30 czerwca to i tak musi zapłacić nadwyżkę. Nieprzekazanie nadwyżki w tym terminie będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych (2004), którego przedmiotem ochrony jest zapewnienie terminowych wpływów do budżetu państwa (Subocz, 2021, art. 6).

Ustawodawca w art. 22 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przewidział możliwość zwolnienia agencji wykonawczej z zapłaty nadwyżki. Może być to dokonane w szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania zadań agencji wykonawczej. Wniosek w tej sprawie może skierować minister sprawujący nadzór nad daną agencją wykonawczą do Rady Ministrów. Rada Ministrów podejmuje decyzje o zgodzie na niewpłacanie nadwyżki przez agencję wykonawczą w formie uchwały.

Zgoda na niewpłacenie nadwyżki ma charakter jednorazowy i musi dotyczyć konkretnego jednego roku. Przepis nie dopuszcza udzielenia generalnego przyzwolenia na niewpłacanie nadwyżek w przyszłości. Sformułowanie „szczególnie uzasadnione przypadki" odsyła do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym, jednakże decyzja Rady Ministrów w tym zakresie będzie miała charakter uznaniowy (Mierzwa, 2014, art. 22). Uznaniowość decyzji pogłębia brak konieczności jej uzasadniania. W doktrynie są podnoszone wątpliwości czy Rada Ministrów powinna zajmować się sprawami o tak marginalnym znaczeniu, zwłaszcza że ustawa o finansach publicznych przewiduje odrębną procedurę umarzania należności powstałych z tytułu obowiązku przekazania przez agencję wykonawczą nadwyżki. Przyjęty model rozliczeń z budżetem państwa sprawia ponadto wrażenie braku konsekwencji ustawodawcy przy konstruowaniu nowej kategorii jednostek sektora finansów publicznych — nie jest bowiem jasne, czy miały one funkcjonować jako podmioty samodzielne finansowo, czy raczej podlegać ścisłej regulacji w zakresie gospodarki finansowej. W rezultacie wprowadzono na tyle zróżnicowane mechanizmy rozliczania nadwyżek, że trudno dostrzec istnienie jednolitych zasad obowiązujących wszystkie agencje wykonawcze (Mierzwa, 2014, art. 22). Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza oparta o dane finansowe agencji wykonawczych za lata 2018-2024 potwierdza formułowane już w 2014 roku wątpliwości doktryny.

Do końca 2025 r. Rada Ministrów wydała jedynie dwukrotnie zgodę na niewpłacanie nadwyżki środków finansowych do budżetu państwa w postaci uchwały nr 31 z dnia 20 marca 2023 r. i nr 43 z dnia 16 maja 2024 r. Obie dotyczyły zwolnienia z wpłaty nadwyżki przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych odpowiednio za lata 2022 i 2023. Stan środków pieniężnych na koniec tych lat w tej agencji wynosił odpowiednio 2 869 535 tyś zł i 3 217 028 tyś zł. Uchwały Rady Ministrów nie zawierają uzasadnienia dla tej decyzji.

Zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o finansach publicznych dochody budżetu państwa z tytułu wpłaty nadwyżki środków finansowych agencji są niepodatkowymi należnościami

budżetowymi (Krawczyk, 2024, r. II.2.1). Tym samym agencje wykonawcze mogą korzystać ze wszelkich uprawnień z tym związanych jakimi będą:

- zapłata nadwyżki środków przez potrącenie z wzajemną, bezsporną i wymagalną wierzytelnością agencji wobec Skarbu Państwa określoną w art. 62 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- możliwość umorzenia zobowiązania z tytułu obowiązku zapłaty nadwyżki na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 2) a) ustawy o finansach publicznych,
- możliwość umorzenia w części zobowiązania z tytułu obowiązku zapłaty nadwyżki lub odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie zobowiązania na raty, na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 2) b) ustawy o finansach publicznych.

O ile możliwość potrącenia zobowiązań z tytułu nadwyżki środków nie powinna mieć większego praktycznego znaczenia, to możliwość umorzenia należności stanowi już alternatywną wobec art. 22 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ścieżkę do tego, aby agencja wykonawcza nie wpłacała nadwyżki. Odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenia na raty zapłaty nadwyżki może mieć znaczenie przy agencjach wykonawczym mających problemy z zachowaniem płynności. Organem właściwym w sprawach umorzenia, odroczenia czy rozłożenia na raty zobowiązania z tytułu zapłaty nadwyżki będzie w oparciu o art. 61 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych minister sprawujący nadzór nad agencją, gdyż to na rachunek jego ministerstwa jest wpłacana nadwyżka. Od decyzji ministra w tym przedmiocie nie służy odwołanie, jednakże agencja wykonawcza może zwrócić się do nadzorującego go ministra z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Nieuiszczona do budżetu państwa nadwyżka może być przedmiotem egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji(Mierzwa, 2014, art. 22).

4.2.5. Centralizacja gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego i jej wpływ na zamówienia publiczne

Agencja Mienia Wojskowego jest zcentralizowana pod względem prowadzenia gospodarki finansowej. Oznacza to, że posiada jeden plan finansowy, jako całość prowadzi samodzielną gospodarkę finansową i posiada jednego kierownika jednostki. Istotnym staje się zatem pytanie czy mając na uwadze charakter analizowanej w niniejszej pracy Agencji, centralizacja jest rozwiązaniem do jej struktury i zadań właściwie dopasowanym. Sama koncepcja centralizacji w zakresie finansów nie jest niczym złym, a nawet stanowi swego

rodzaju zabezpieczenie dla standaryzacji i pełnej kontroli nad tym aspektem działalności. To właśnie zwiększenie kontroli nad rozliczeniami i idące za tym zwiększenie przychodów podatkowych, były jednym z głównych celów wprowadzenia KSEF, czyli ogólnopolskiej, scentralizowanej platformy Ministerstwa Finansów służącą do obligatoryjnego wystawiania, otrzymywania i przechowywania faktur ustrukturyzowanych (Szymanek, 2023, s. 4). Powyższe wpisuje się zatem w pewną tendencję polskiego ustawodawcy do centralizowania nie tylko finansów publicznych, ale i prawa podatkowego. Z drugiej jednak strony nie sposób pominąć stale rozwijającej się koncepcji decentralizacyjnej, zwłaszcza na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (Kulesza, 2023, s. 101–116), której zaletą jest właśnie większa efektywność zarządzania i lepsze zrozumienie potrzeb finansowych danej jednostki (Augustyniak, 2017, pkt 2.5).

Zasady gospodarki finansowej powinny być dostosowane do rodzaju jednostki, jej struktury, rozmiaru czy zadań. Agencja Mienia Wojskowego jest na tle innych agencji wykonawczych największą zarówno pod względem przychodów jak i wydatków patrząc przez pryzmat planu finansowego na rok 2025 oraz na rok 2026 będących załącznikami do odpowiednich ustaw budżetowych. Pod względem liczby zatrudnianych pracowników jest trzecią co do wielkości agencją wykonawczą z 1 384 etatami, za Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa z 2 210 etatami i Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 11 329 etatami (dane z planu finansowego z załącznika nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2026). Jak już była mowa wcześniej Agencja Mienia Wojskowego posiada 10 oddziałów regionalnych. Sama liczba oddziałów jednak nie oddaje zakresu zadań jakie one wykonują. Aby przedstawić skalę działalności oddziałów w stosunku do jednostki centralnej – Biura Prezesa najlepiej będzie zestawić dane finansowe i dane o zatrudnieniu w układzie kasowym, w formie tabeli.

Tabela 13 - Wybrane dane z planu finansowego AMW w podziale na oddziały.

	Dochody	Wydatki	Zatrudnienie (liczba etatów)
Sumarycznie Biuro Prezesa oraz wszystkie oddziały	4 180 977	4 204 591	1 344
Biuro Prezesa,	881 499	939 981	382
Oddział Regionalny w Bydgoszczy	252 745	247 905	88
Oddział Regionalny w Gdańsku	309 229	310 075	94

Oddział Regionalny w Krakowie	345 278	339 911	97
Oddział Regionalny w Lublinie	457 370	434 205	93
Oddział Regionalny w Olsztynie	501 257	502 562	87
Oddział Regionalny w Poznaniu	168 301	163 087	59
Oddział Regionalny w Szczecinie	336 151	347 321	110
Oddział Regionalny w Warszawie	520 759	504 571	175
Oddział Regionalny we Wrocławiu	199 096	201 321	82
Oddział Regionalny w Zielonej Górze	209 292	213 651	77

Źródło: Opracowanie własne na podstawie pełnego planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego na rok 2025. Dochody i wydatki podane w tys. zł.

Zaprezentowane dane wskazują, że zdecydowanie więcej pracowników zatrudnionych jest w oddziałach regionalnych w stosunku do zatrudnienia w Biurze Prezesa. Procentowo wygląda to w ten sposób, że 28 % ogółu pracowników pracuje w Biurze Prezesa a 72 % w oddziałach. Mając na względzie, iż część pracowników przypisanych etatowo do BP fizycznie świadczy pracę w oddziałach, realnie układ ten jest jeszcze wyższy na rzecz oddziałów. Oddział Regionalny w Warszawie zatrudnia 13 % ogółu pracowników Agencji. Najniższe zatrudnienie jest w oddziałach w Poznaniu (59 etatów), Zielonej Górze (77) i Wrocławiu (82 etaty) choć i tak w każdym z nich pracuje podobna ilość lub więcej pracowników niż w Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (69 etatów) i zbliżona ilość w stosunku do Polskiej Agencji Kosmicznej (101 etatów).

Dane finansowe również pokazują, że przeważająca część środków wydatkowana jest przez oddziały. Biuro Prezesa wydatkuje ogółem 22 % kwoty wydatków Agencji podczas gdy oddziały wydatkują 78 % ogółu wydatków. Przy czym należy zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie wydatków pomiędzy oddziałami. Są oddziały takie jak w Warszawie czy Olsztynie, które wydają po 12 % ogólnego planu wydatków Agencji każdy, tj. wydatki każdego z nich wynoszą ponad połowę wydatków Biura Prezesa. Jednocześnie funkcjonują oddziały o znacznie mniejszych wydatkach jak oddział w Poznaniu czy Wrocławiu, które wydają odpowiednio 4 % i 4,8% ogóły wydatków Agencji. Jednak nawet wydatki tych najmniejszych pod tym względem oddziałów znacznie przekraczają wydatki za ten sam okres zaplanowane dla Polskiej Agencji Kosmicznej oraz są bliskie wydatkom Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Wydatki oddziału regionalnego w Olsztynie są wyższe od łącznych wydatków Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Powyższa analiza wskazuje, iż oddziały regionalne Agencji Mienia Wojskowego pomimo znacznego zróżnicowania są jednostkami organizacyjnymi o znacznych rozmiarach, na tle innych agencji wykonawczych. Trzeba jednak przyznać, iż Agencja Mienia Wojskowego nie zawsze była największą agencją wykonawczą pod względem przychodów i wydatków. Plan finansowy na rok 2017 zakładał dochody na poziomie 1 342 191 tys. złotych oraz wydatki na poziomie 1 511 397 tys. złotych, czyli ok. 3 razy mniejsze niż plan na rok 2025.

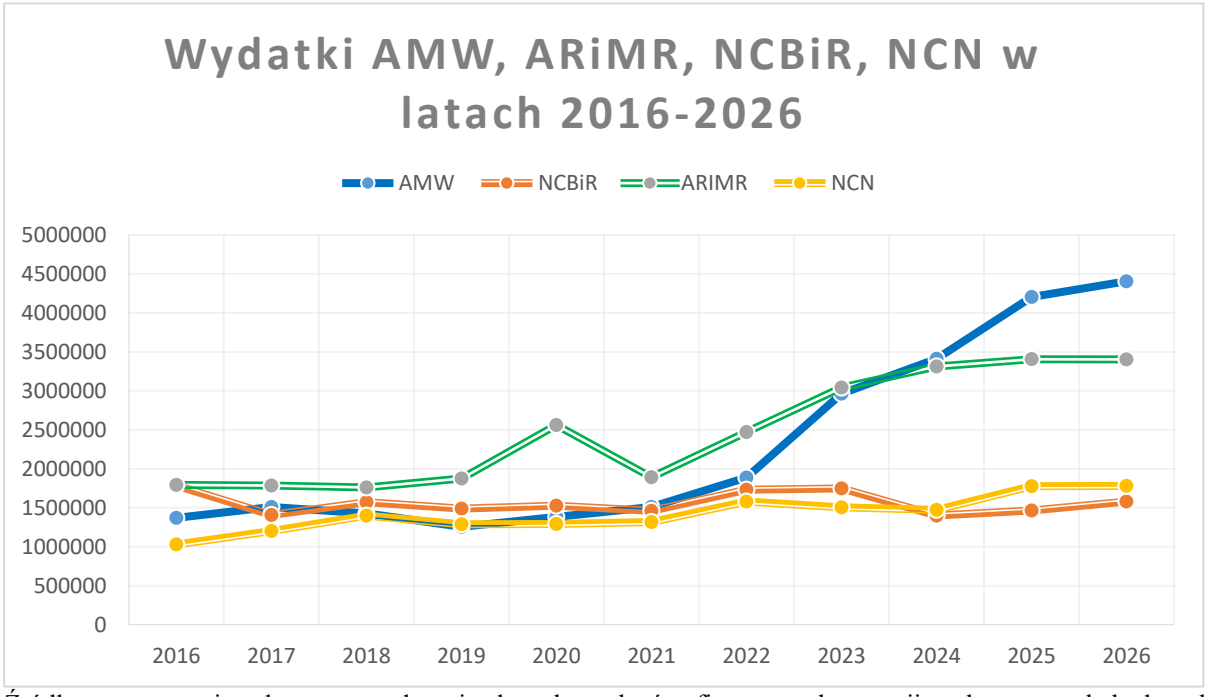
Na początku swojego istnienia oddziały regionalne Agencji Mienia Wojskowego były samodzielne finansowo. W ustawie o Agencji Mienia Wojskowego (2015) w jej pierwotnym kształcie art. 28 ust. 2 brzmiał: „*Biuro Prezesa Agencji i oddziały regionalne Agencji prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznych planów finansowych tych jednostek ustalanych przez Prezesa Agencji.*" Ustawą z dnia 5 października 2016 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego zniesiono samodzielność finansową oddziałów uchylając art. 28 ust. 2. W uzasadnieniu do projektu ustawy znoszącej samodzielność finansową oddziałów nie znajdziemy faktycznego uzasadnienia dla tego zabiegu, a jedynie streszczenie zmian wprowadzanych ustawą. Cytując cały fragment uzasadnienia projektu ustawy dotyczący zmiany w art. 28: „*Proponowane uchylenie ust. 2 w art. 28 ma na celu wprowadzenie zasady ustalania w Agencji jednego rocznego planu finansowego (nie zaś kilku planów wytworzonych przez poszczególnych dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji) i tym samym likwidację samodzielności finansowej dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji.*". Niestety sytuacje, w których uzasadnienie do projektu ustawy faktyczne staje się jej streszczeniem są dość częstą niechlubną praktyką i wykluczają poznanie motywów, którymi kierował się ustawodawca.

W chwili zniesienia samodzielności finansowej oddziałów Agencja Mienia Wojskowego, była jedną z większych agencji wykonawczych, ale nie największą[57]. Po wybuchu wojny w Ukrainie w lutym 2022 r. wydatki Agencji stale rosły. Zmiany wielkości wydatków Agencji Mienia Wojskowego, zestawione z wydatkami agencji wykonawczych, które na początku okresu porównawczego miały podobny rząd wielkości wydatków, tj. Agencja Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju i Narodowe Centrum Nauki, za lata 2016 – 2025, w ujęciu kasowym przedstawia poniższy wykres. Wynika z niego jednoznacznie, że Agencja Mienia Wojskowego patrząc przez pryzmat wybranego kryterium stała się największą agencją wykonawczą mając w 2026 r. wydatki o 1 mld zł większe od drugiej największej agencji ARiMR. Trzeba jednak zaznaczyć, że ta agencja ma ponad 8-

[57] Patrząc przez pryzmat kwoty rocznych wydatków.

ktornie większe zatrudnienie[58], co wynika, też z jednego szczebla więcej w strukturze organizacyjnej w postaci 314 Biur Powiatowych.

Tabela 14 – Wzrost wydatków Agencji Mienia Wojskowego w latach 2016 – 2025 na tle wybranych agencji wykonawczych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z planów finansowych agencji wykonawczych będących załącznikami do odpowiednich ustaw budżetowych. Dane w tys. zł.

W chwili podejmowania decyzji o centralizacji gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego w 2016 r., aż do roku 2022 instytucja ta nie notowała większych zmian w skali działalności. Zmiany w latach 2023-2026 są bezpośrednio związane z wzrostem liczebności Sił Zbrojnych RP. Aktualnie sytuacja geopolityczna, w której znajduje się Polska i idące za tym decyzje władz Rzeczpospolitej o planowanym dalszym wzroście liczebności armii do nawet 500 tys. żołnierzy (Wojsko Polskie, 2026) uzasadniają przewidywalny dalszy rozwój Agencji Mienia Wojskowego. Przez pryzmat faktów można założyć, iż podejmując decyzję o centralizacji gospodarki finansowej Agencji w 2016 r. zakładano brak istotnych zmian w rozmiarze zadań realizowanych przez Agencję, co rzeczywiście miało miejsce aż do roku 2022. Tym samym stan utworzony w 2016 był skrojony dla dużo mniejszego podmiotu niż ten, którym jest dzisiaj Agencja Mienia Wojskowego. Z tej przyczyny warto przeanalizować jak

[58] 11 329 etatów zgodnie z projektem planu finansowego na 2026.

finansowy „garnitur” skrojony dla średniego podmiotu, leży, gdy podmiot ten znacznie urósł. Zostanie to dokonane głównie przez pryzmat zamówień publicznych, gdyż w tym zakresie dostępne są obiektywne i mierzalne dane. Istotne konsekwencje centralizacji występują także w zakresie stosunków pracowniczych, jednak z uwagi na brak dostępnych mierzalnych danych do ich oceny, temat ten jest jedynie sygnalizowany.

W 2019 r. Agencja miała zaplanowane przeprowadzenie 337 postępowań objętych ustawą prawo zamówień publicznych na dostawy lub usługi (Agencja Mienia Wojskowego, 2019) oraz 131 postępowań objętych tą ustawą, których przedmiotem były roboty budowlane (Agencja Mienia Wojskowego, 2019). Łącznie 468 postępowań. Okres ten zaprezentowano jako obrazujący stan schyłku stabilizacji, gdyż przypada zarówno przed pandemią COVID-19 i przed wybuchem wojny w Ukrainie w 2022 r.

W 2024 r. Agencja zaplanowała przeprowadzenie postępowań objętych ustawą prawo zamówień publicznych o szacowanej wartości poniżej progu unijnego:

- 160 postępowań na roboty budowlane, oraz
- 242 postępowań na dostawy lub usługi,

Postępowań objętych ustawą prawo zamówień publicznych powyżej progu unijnego zaplanowano w 2024 r.:

- 215 na dostawy lub usługi.

Łącznie na 2024 r. Agencja zaplanowała przeprowadzenie w trybie ustawy prawo zamówień publicznych 617 postępowań w przedmiocie robót budowlanych, dostaw lub usług.

W 2025 r. Agencja zaplanowała przeprowadzenie postępowań objętych ustawą prawo zamówień publicznych o szacowanej wartości poniżej progu unijnego:

- 144 postępowań na roboty budowlane, oraz
- 229 postępowań na dostawy lub usługi.

Postępowań objętych ustawą prawo zamówień publicznych powyżej progu unijnego zaplanowano w 2025 r.:

- 4 na roboty budowlane, oraz
- 216 na dostawy lub usługi.

Łącznie na 2025 r. Agencja zaplanowała przeprowadzenie w trybie ustawy prawo zamówień publicznych 593 postępowań z czego 148 w przedmiocie robót budowlanych i 445 na dostawy i usługi.

Porównanie danych z planu zamówień publicznych z roku 2019 z odpowiednimi planami na lata 2024 i 2025 pokazuje spodziewany wzrost ogólnej liczby zamówień, będący naturalną konsekwencją stale rosnącego od 2019 r. planu finansowego w zakresie wydatków.

Dla porównania warto wskazać, iż druga największa pod względem wydatków agencja wykonawcza – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rok 2024 miała zaplanowane 87 postępowań w trybie ustawy prawo zamówień publicznych poniżej progu unijnego w tym 4 w przedmiocie robót budowlanych, oraz 62 postępowania powyżej progu unijnego z czego żadnego dotyczącego robót budowlanych. Łącznie plan na cały 2024 r. zakładał przeprowadzenie 149 postępowań w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, 2024).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż oddziały regionalne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie posiadają samodzielności finansowej w takim kształcie jak posiadały odziały regionalne Agencji Mienia Wojskowego w krótkim okresie przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 października 2016 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Posiadają natomiast pewnego rodzaju autonomię. Wcześniej wynikała ona z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2009) zgodnie z którym dyrektor oddziału regionalnego, w ramach środków finansowych określonych w planie finansowym oddziału regionalnego mógł, w imieniu i na rzecz agencji, udzielać zamówień publicznych, zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, związane wyłącznie z działalnością oddziału regionalnego i podległych biur powiatowych. Rozporządzenie to zostało jednak uchylone wraz z delegacją do jego wydania ustawą z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych ustaw. Aktualnie samodzielność finansową oddziałów regionalnych w zakresie niezbędnym do zastosowania art. 33 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych można wywodzić z art. 21 ust. 11 oraz z art. 19 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Pierwszy z tych przepisów wprowadza samodzielność wydatkową oddziałów regionalnych w ramach limitów ustalonych przez Prezesa. Drugi z wymienionych przepisów stanowi, iż dyrektor oddziału regionalnego może, w imieniu i na rzecz agencji, udzielać zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, związane wyłącznie z działalnością oddziału regionalnego i biur powiatowych położonych na obszarze działania tego oddziału. W tym zakresie stosuje się do dyrektora oddziału regionalnego przepisy prawa zamówień publicznych dotyczące kierownika zamawiającego. Z tych przepisów można wywieść, iż oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa posiadają poziom samodzielności finansowej, który w świetle wykładni zaprezentowanej w opinii prawnej Urzędu Zamówień Publicznych z 2011 (Urząd Zamówień Publicznych, 2011), jest wystarczający do zastosowania art. 33 ust. 2 ustawy Prawo

zamówień publicznych. Tym samym zamówienie publiczne składane przez poszczególne oddziały Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie sumują się na potrzeby ustalenia kwoty nakazującej stosowanie przepisów prawa zamówień publicznych stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ustawa o Agencji Mienia Wojskowego nie zawiera aktualnie przepisów analogicznych do tych omówionych powyżej odnoszących się do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jednak rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2016 r. w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego w § 2 wskazuje, iż gospodarkę finansową Agencji prowadzą:

1) Biuro Prezesa Agencji,
2) oddziały regionalne Agencji.

Ponadto § 10 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje, iż dyrektor jednostki oddziału regionalnego, na podstawie planu finansowego oddziału regionalnego, może - w imieniu i na rzecz Agencji - udzielać zamówień publicznych, zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Taka redakcja powyższych przepisów nie jest wystarczająca do przyjęcia, iż oddziały regionalne posiadają samodzielność finansową wystarczającą do zastosowania art. 33 ust 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Skutkiem tego jest sumowanie kwot zamówień udzielanych przez Biuro Prezesa oraz oddziały, na potrzeby ustalenia progów do stosowania ww. ustawy.

Zestawiając dane z dwóch wcześniej wskazanych agencji za 2024 r. widzimy, iż Agencja Mienia Wojskowego w 2024 r. miała zaplanowane do przeprowadzenia aż o 468 postępowań więcej niż Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Daje to ponad czterokrotną różnicę w ilości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Porównanie tych wielkości sygnalizuje istnienie w Agencji Mienia Wojskowego zjawiska, które wymaga głębszej analizy jakościowej postępowań. Należy ustalić czy taka duża dysproporcja pomiędzy tymi podmiotami wynika z nagromadzenia drobnych zamówień, które po sumowaniu powodują przekroczenie progów ustalonych do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, czy być może po prostu z dużej liczby zamówień na znaczące kwoty.

Analizie, pod tym względem, zostaną poddane dane z obu tych agencji wykonawczych, pochodzące z planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych na lata 2024 r. w ich pierwotnym brzmieniu. W roku 2024 r. najniższy z progów nakazujących stosowanie procedury zamówień publicznych wynosił 130 000 zł - próg krajowy (ustawa Prawo zamówień publicznych, 2019, art. 2 ust. 1 pkt 1). W związku z tym zamówienia publiczne przewidziane w planach tych agencji zostały pogrupowane pod względem ich szacowanej wartości w

następujących kategoriach: 10 000 zł lub mniej, pomiędzy 10 001 zł a 70 000 zł, oraz pomiędzy 70 001 zł a 129 999 zł, oraz 130 000 zł i więcej. Celem takiej kategoryzacji jest ustalenie skali drobnych i małych zamówień, które są realizowane w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Tabela 15 – Liczba planowanych zamówień publicznych w AMW i ARiMR w podziale według szacowanej wartości.

	10 000 zł lub mniej	od 10 001 zł do 70 000 zł	od 70 001 zł do 129 999 zł	130 000 zł i więcej
Agencja Mienia Wojskowego	59 zamówień	250 zamówień	76 zamówień	232 zamówienia
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	0 zamówień	0 zamówień	3 zamówień	146 zamówień

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie planów zamówień publicznych Agencji Mienia Wojskowego i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rok 2024.

Dane przedstawione w powyższej tabeli pokazują, iż w Agencji Mienia Wojskowego nawet drobne zamówienia o wartości 10 000 zł lub niższej są realizowane w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych a liczba zamówień o szacowanej wartości poniżej kwoty 130 000 zł jest większa niż liczba zamówień powyżej tej kwoty. Dla porównania w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tylko 3 zamówienia były poniżej szacunkowej kwoty 130 000 zł. Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy jest brak samodzielności finansowej oddziałów regionalnych Agencji Mienia Wojskowego. Ten stan rzeczy nie tylko powoduje zaangażowanie znacznych zasobów osobowych Agencji w przeprowadzanie czasochłonnej procedury udzielania zamówień publicznych na stosunkowo niewielkie kwoty, lecz czasami prowadzi wręcz do sytuacji, gdy żaden z potencjalnych wykonawców nie jest zainteresowany, aby uczestniczyć w sformalizowanej procedurze zamówień publicznych, gdy zamówienie dotyczy niewielkiej kwoty.

Na problemy wynikające w centralizacji gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego takie jak wydłużenie czasu realizacji zamówień oraz wzrost cen zamawianych towarów i usług wskazywano już w roku 2019 (Durlak, 2019, s. 124–125). Przeprowadzona analiza wskazuje, iż w porównaniu do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Mienia Wojskowego przeprowadza znaczną liczbę drobnych postepowań w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Skala tego jest na tyle duża, iż wymaga doprecyzowania przepisów w zakresie gospodarki finansowej oddziałów regionalnych Agencji Mienia

Wojskowego poprzez przyznanie im samodzielności finansowej, co najmniej w zakresie umożliwiającym korzystanie z dobrodziejstwa art. 33 ust 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

ROZDZIAŁ 5

AGENCJA MIENIA WOJSKOWEGO W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Agencje wykonawcze z założenia miały być jednostkami sektora finansów publicznych, które będą jednak działały w sposób zbliżony do przedsiębiorstw. Niektóre z nich są jednocześnie organami administracji pierwszej i drugiej instancji w swoich zakresach specjalizacji. Dodatkowo dwie agencje wykonawcze tj. Agencja Mienia Wojskowego oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa pełnią istotną rolę w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa wykonując w tym zakresie uprawnienia wojewody oraz odpowiednio starosty. Agencja Mienia Wojskowego w ograniczonym zakresie prowadzi działalność gospodarczą. Taka swoista hybryda cech typowych dla sektora finansów publicznych z elementami typowymi dla sektora prywatnego wygenerowała dość bogate orzecznictwo związane z funkcjonowaniem agencji wykonawczych, zwłaszcza tych, które wykonują zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Celem odpowiedzi na pytanie czy ta forma prawna jednostki sektora finansów publicznych działa w otoczeniu stabilnego orzecznictwa, dokonano przeglądu i analizy szeregu orzeczeń związanych z działalnością Agencji Mienia Wojskowego. Ta agencja jest doskonałym przedmiotem do analizy, zarówno bowiem gospodaruje nieruchomościami Skarbu Państwa a także w określonych sytuacjach jest traktowana jak przedsiębiorca.

W tym rozdziale pracy zostanie ponadto przeanalizowany istotny problem posiadania przez Agencję czynnej i biernej legitymacji procesowej. Znaczna część rozważań zostanie poświęcona również rozstrzygnięciu zagadnień podatkowych takich jak: czy zbywanie przez Agencję nieruchomości korzysta ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz w jakiej stawce Agencja powinna płacić podatek od nieruchomości. To ostatnie zagadnienie jest związane ze statusem przedsiębiorcy, więc dodatkowo zostanie przeanalizowane zagadnienie długości okresu uiszczania przez Agencję opłaty przekształceniowej od nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi.

5.1. Legitymacja procesowa Agencji Mienia Wojskowego

Jednym z głównych praktycznych problemów w sprawach sądowych z udziałem Agencji Mienia Wojskowego było zagadnienie legitymacji procesowej zarówno czynnej jak i biernej. Jego przyczyną było występowanie Agencji Mienia Wojskowego w obrocie prawnym w dwóch rolach. Pierwsza w imieniu własnym jako podmiot posiadający osobowość prawną. Druga, jako podmiot gospodarujący mieniem Skarbu Państwa. W tej drugiej roli Agencję ze Skarbem Państwa łączy stosunek nazywany w orzecznictwie – powiernictwem.

Sąd Najwyższy w jednym z orzeczeń tak opisał instytucję powiernictwa Agencji Mienia Wojskowego w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa: „*W świetle tych uregulowań Agencja Mienia Wojskowego jako osoba prawna, której nabycie osobowości nastąpiło z mocy ustawy, jest, ujmując w uproszczeniu, instytucją powierniczą w stosunku do Skarbu Państwa jako właściciela mienia. To oznacza, że w wyniku przekazania mienia, o którym mowa w art. 2 ustawy, na Agencję Mienia Wojskowego nie przeszły, co wymaga podkreślenia, jakiekolwiek prawa rzeczowe przysługujące Skarbowi Państwa, lecz tylko kompetencja do ich wykonywania w zastępstwie Skarbu Państwa" (wyrok Sądu Najwyższego, 2015).*

Właśnie z tego specyficznego stosunku powiernictwa wyniknęły liczne problemy związane z ustalaniem, kto ma legitymację procesową do występowania w sprawach dotyczących mienia Skarbu Państwa powierzonego Agencji.

5.1.1. Legitymacja procesowa czynna Agencji Mienia Wojskowego

Problem dotyczył zarówno legitymacji czynnej jak i biernej. Rozważania rozpoczniemy od omówienie tej pierwszej. Agencja Mienia Wojskowego we własnym imieniu pozywała w sprawach dotyczących powierzonego jej majątku Skarbu Państwa a sądy pierwszej instancji stwierdzały brak legitymacji czynnej wskazując, iż powodem powinien być Skarb Państwa. W dalszym toku postępowania sądy drugiej instancji przyznawały legitymację czynną Agencji (wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu, 2014; postanowienie Sądu Okręgowego w Kaliszu, 2017; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, 2016). Cytując jeden z takich wyroków: „*Wbrew odmiennej ocenie Sądu Okręgowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (obecnie – Agencja Mienia Wojskowego) jako osoba prawna działająca w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, ma legitymację materialną czynną do zaskarżania uchwał Wspólnoty Mieszkaniowej, która zarządza lokalami należącymi do Skarbu Państwa, w zarządzie Wojskowej Agencji*

Mieszkaniowej. Na podstawie art. 14 i 15 powołanej przez Sąd pierwszej instancji oraz apelację ustawy, WAM (AMW) wykonuje w imieniu Skarbu Państwa wszelkie czynności dotyczące powierzonej mu własności, w tym te dotyczące szeroko rozumianego zarządzania, a zatem także zaskarżania czynności zarządczych Wspólnoty Mieszkaniowej w trybie art. 25 WłLokU. Przy czym czyni to samodzielnie, albowiem powołana ustawa wyposażyła ją w osobowość prawną." (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, 2016).

Z drugiej strony Agencja wnosiła pozwy jako Skarb Państwa – Agencja Mienia Wojskowego, co skutkowało ich oddaleniem z uwagi na brak legitymacji czynnej (wyrok Sądu Rejonowego w Warszawie, 2018).

Wydawało się, że orzecznictwo ulegało względnej stabilizacji w kierunku stanowiska, iż legitymację czynną w sprawach powierzonego mienia Skarbu Państwa ma sama Agencja Mienia Wojskowego. Jednak 18 sierpnia 2017 r. Sąd Najwyższy wydał postanowienie w sprawie o sygn. akt: IV CZ 44/17 gdzie możemy przeczytać, iż „*Mając na względzie, że Agencja jest odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem prawa, któremu ustawa przyznała osobowość prawną (art. 33 KC) nie można jej przypisać statusu stationes fisci w rozumieniu art. 67 § 2 KPC. Skoro została wyposażona w samodzielność gospodarczą, realizuje zadania własne, do których należy przede wszystkim gospodarowanie powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa, wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa występując na zewnątrz jako dysponent określonego prawa, uznać należy, że Agencja posiada legitymację procesową do dochodzenia należności związanych z powierzonym jej zasobem w tym i naprawienia szkody wyrządzonej w tym mieniu przez osoby trzecie*". Następnie w tym samym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazuje, iż *„ W sprawie jednak stroną nie była Agencja, lecz Skarb Państwa reprezentowany przez Agencję Mienia Wojskowego. Pomimo, że nie stanowi ona jak już zauważono stationes fisci w rozumieniu art. 67 § 2 KPC taka konstrukcja zastępstwa w tym wypadku Skarbu Państwa jest dopuszczalna, co wynika z wykładni językowej art. 6 ust. 2 ustawy".* (postanowienie Sądu Najwyższego, 2017). Wyrok ten zawiera w uzasadnieniu wewnętrzną logiczną sprzeczność. Pierwszy zacytowany fragment mógłby posłużyć do uzasadnienia stanowiska, iż legitymację czynną w sprawach dotyczących powierzonego majątku ma Agencja, nie Skarb Państwa. Drugi zacytowany fragment tego samego wyroku mógłby natomiast posłużyć do wzmocnienia argumentacji, iż w sprawach dotyczących powierzonego majątku legitymację czynną ma Skarb Państwa reprezentowany przez Agencję.

W najnowszych orzeczeniach dominuje stanowisko, iż Agencja Mienia Wojskowego ma czynną legitymację w sprawach majątku powierzonego Skarbu Państwa co widać w wyrokach Sądu Okręgowego w Suwałkach z 2020 r., wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z

2020 r. czy w wyroku Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 2022 r. Analizując kierunek orzecznictwa w zakresie legitymacji czynnej Agencji Mienia Wojskowego można dojść do wniosku, że ulega ono stabilizacji na gruncie stanowiska, iż Agencja posiada legitymację czynną w sprawach powierzonego majątku Skarbu Państwa.

5.1.2. Legitymacja procesowa bierna Agencji Mienia Wojskowego

Z drugiej strony występuje również problem legitymacji biernej Agencji co powoduje brak pewności prawnej przy ustalaniu strony pozwanej. W praktyce orzeczniczej możemy spotkać stanowiska, zgodnie z którymi Agencja Mienia Wojskowego (czy działająca jeszcze pod wcześniejszą nazwą jako Wojskowa Agencja Mieszkaniowa) nie posiada legitymacji biernej w sprawach dotyczących majątku Skarbu Państwa a ewentualnym pozwanym powinien być Skarb Państwa. Niektóre stany faktyczne są mocno skomplikowane dla uczestników obrotu. Przykładem jest sprawa rozpoznawana przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, gdzie powód pozwał Agencję o zwrot nadpłaconej ceny za lokal nabyty od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Agencję w wyniku uchylenia się powoda od skutków prawnych zawarcia umowy nabycia tego lokalu. Agencja broniła się, iż w tej sprawie to Skarb Państwa posiada legitymację bierną i z tym stanowiskiem zgodził się Sąd. W uzasadnieniu wyroku jednak wskazał złożoność sytuacji: „Jak trafnie, zdaniem Sądu, podkreśla się w orzecznictwie, status Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i jej zadania, dają jej czynną legitymację materialną i procesową w sprawach dotyczących praw i obowiązków związanych z objętymi we władanie składnikami mienia Skarbu Państwa, przez co Wojskowa Agencja Mieszkaniowa posiada legitymację procesową do dochodzenia należności związanych z powierzonym jej zasobem mieszkaniowym, w tym i naprawienia szkody wyrządzonej w tym mieniu przez osoby trzecie. (vide: uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2012 r.; sygn. akt IV CNP 101/11, tak też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2010, sygn. akt II CSK 323/09). Tymczasem na gruncie niniejszej sprawy miała miejsce inna sytuacja niż w stanach faktycznych powołanych wyżej orzeczeń. Powód uzasadniał bowiem swoje roszczenie wadliwością złożonego przezeń oświadczenia woli drugiej stronie ww. umowy z dnia 18 grudnia 2013 r., którą to drugą stroną był niewątpliwie Skarb Państwa, reprezentowany przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie, 2015).

Z punktu widzenia pewności obrotu, takie stanowisko sądu wysyła komunikat, iż w istocie brak jest jasnych zasad przy pozywaniu Agencji Mienia Wojskowego. Nie jest celem

niniejszej pracy pisanie glos do wyroków, jednak zacytowany fragment popada w wewnętrzną sprzeczność, gdy wskazuje, że Agencja ma legitymację do dochodzenia we własnym imieniu roszczeń związanych z mieniem Skarbu Państwa jednak w sprawach o zapłatę pieniędzy, które Agencja otrzymała w wyniku zbycia majątku Skarbu Państwa legitymacji już nie ma. Co natomiast istotne z punktu widzenia niniejszej pracy to fakt, iż po ponad 5 latach od utworzenia agencji wykonawczych i po prawie 20 latach od utworzenia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej dalej pojawiają się rozbieżności w zakresie legitymacji procesowej agencji wykonawczych, którym Skarb Państwa powierzył mienie.

Problem z legitymacją bierną wydaje się dużo bardzie złożony niż ten z legitymacją czynną. Dobrze obrazuje go sprawa rozpatrywana przez Sąd Najwyższy zakończona wyrokiem z 10 grudnia 2020 r., gdzie pozwanym z deliktu był zarówno Skarb Państwa jak i Agencja Mienia Wojskowego. Sąd Najwyższy wskazał, że „Z przepisów regulujących powierzenie części mienia państwowego Agencji oraz z istoty samego stosunku powiernictwa, w tym przypadku powiernictwa ustawowego (mającego źródło w ustawie, a nie w czynności prawnej), nie wynika jednak, by Agencja nie miała zdolności deliktowej oraz by w kontekście odpowiedzialności deliktowej, działania Agencji mogły być uznane za działania własne Skarbu Państwa. Czym innym jest bowiem wykonywanie praw rzeczowych „na rzecz" Skarbu Państwa (art. 6 u.a.m.w.), a czym innym możliwość przypisania danemu podmiotowi deliktu wyrządzonego przez inną osobę prawną (a w ten sposób należy, jak się wydaje, rozumieć utożsamianie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku działania Agencji, w postaci sprzedaży nieruchomości, z działaniem Skarbu Państwa) lub przypisania jednemu podmiotowi odpowiedzialności za delikt, którego dopuściła się osoba trzecia. W stanie prawnym sprzed now. k.c. zasada ta była, w odniesieniu do Skarbu Państwa, wyrażona wprost w art. 420 k.c. Jednak wynika ona także z samej natury osobowości prawnej - istotą przyznania Agencji Mienia Wojskowego statusu państwowej osoby prawnej jest właśnie to, że podmiot ten z zasady działa na własną odpowiedzialność." Idąc dalej w tym kierunku argumentacji należy przyjąć, iż na gruncie odpowiedzialności deliktowej za wszelkie działania lub zaniechania odnoszące się do powierzonego Agencji mienia będzie odpowiadała zawsze Agencja Mienia Wojskowego a nie Skarb Państwa reprezentowany przez Agencję.

W innym stanie faktycznym, gdzie Agencja została pozwana z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia polegającego na pobieraniu prądu przez instalację zasilającą budynek Skarbu Państwa powierzony Agencji, która broniła się podnosząc brak swojej legitymacji procesowej biernej wskazując, iż pozwanym powinien być Skarb Państwa. Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 27 grudnia 2021 r. stwierdził, iż Agencja Mienia Wojskowego posiada

legitymację bierną, wskazując ponadto, iż „*zdaniem Sądu zarzut braku legitymacji procesowej biernej pozwanej w zakresie dochodzonego przez powoda roszczenia przytoczony został wyłącznie na potrzeby niniejszego postępowania w ramach taktyki procesowej strony pozwanej. Jako niemający oparcia w przepisach prawa nie zasługiwał on jednak na uwzględnienie.*"

5.1.3. Podsumowanie analizy orzecznictwa dotyczącego legitymacji procesowej Agencji Mienia Wojskowego

Podsumowując analizę orzecznictwa dotyczącą legitymacji procesowej Agencji Mienia Wojskowego należy stwierdzić, iż:

a) Dominująca jest linia orzecznicza zgodnie z którą Agencja posiada legitymację czynną i bierną w sprawach dotyczących powierzonego jej majątku Skarbu Państwa,
b) podnoszenie zarzutu braku legitymacji procesowej Agencji i wskazywanie, iż stroną powinien być Skarb Państwa reprezentowany przez Agencję jest dzisiaj nieskuteczną taktyką procesową zarówno samej Agencji jak i jej przeciwników procesowych,
c) spotykane w orzecznictwie sądów I instancji stanowisko, iż Agencja nie posiada legitymacji w sprawach majątku Skarbu Państwa jest konsekwentnie obalane przez sądy wyższych instancji.

W orzecznictwie związanym z legitymacją procesową Agencji Mienia Wojskowego pojawiają się czasami odniesienia do orzeczeń związanych z tym, kto powinien być wpisany jako wierzyciel hipoteczny na zabezpieczenie roszczeń z tytułu sprzedaży przez Agencję Mienia Wojskowego nieruchomości Skarbu Państwa. Orzeczenia w tym zakresie są jednolicie po stronie, iż to Skarb Państwa jest wierzycielem hipotecznym w tego typu przypadkach (postanowienie Sądu Najwyższego, 2005, sygn. V CK 768/04; postanowienie Sądu Najwyższego, 2005, sygn. V CK 771/04; postanowienie Sądu Najwyższego, 2005, sygn. V CK 834/04). Trzeba wyraźnie odróżnić jednak ten stan faktyczny od typowych rozważań nad legitymacją w postępowaniach procesowych, z uwagi na treść art. 6 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Stanowi on, że Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Agencję przysługuje prawo własności lub inne prawa uzyskane z tytułu zbycia lub obciążenia prawem rzeczowym lub innym prawem mienia powierzonego[59]. Tym samym wierzycielem hipotecznym w przypadku hipoteki zabezpieczającej zapłatę ceny za sprzedaną przez Agencję

[59] Przepis ten jest odpowiednikiem art. 14 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej obowiązującego przed wejściem w życie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

nieruchomość Skarbu Państwa będzie Skarb Państwa z uwagi na wprost obowiązującą w tym zakresie normę prawną. Brak jest uzasadnienia, aby przez analogię rozważania w tym zakresie stosować przy ustalaniu legitymacji procesowej co zostało także podniesione w orzecznictwie (wyrok Sądu Najwyższego, 2010).

Pomimo, iż nie można aktualnie powiedzieć, że temat legitymacji Agencji Mienia Wojskowego nie budzi wątpliwości w orzecznictwie to widać zdecydowane ujednolicenie orzecznictwa na gruncie posiadania tej legitymacji przez omawianą agencję wykonawczą. Niestety brak jest wydanego pod rządami aktualnych przepisów orzeczenia Sądu Najwyższego, które stabilizowałoby ten kierunek orzeczniczy. Takim orzeczeniem, z wcześniej wskazanych przyczyn, nie może być to wydane w sprawie IV CZ 44/17.

Dostrzec można ponadto problem, jeśli w praktyce przyjdzie do prowadzenia egzekucji ze sprzedanej przez Agencję nieruchomości Skarbu Państwa, gdy zgodnie z aktualnie jednolitym orzecznictwem, powodem który otrzyma tytuł egzekucyjny będzie Agencja Mienia Wojskowego, która przystąpi do egzekucji w oparciu o hipotekę, gdzie wierzycielem hipotecznym będzie Skarb Państwa. Prowadzi to do konkluzji, iż instytucja powiernictwa tworzy niejasne pod względem prawnym stany faktyczne. Pewnego rodzaju wyklarowaniem sytuacji mogłoby być faktyczne przyznanie Agencji własności aktualnie powierzonych nieruchomości.

Jednocześnie problemy z legitymacją procesową dotyczą jedynie agencji wykonawczych, którym Skarb Państwa powierzył majątek. Oznacza to, iż problemy z legitymacją nie wynikają z samego statusu agencji wykonawczej, lecz z zadań wykonywanych przez niektóre z nich. Legitymacja procesowa pozostałych agencji wykonawczych nie jest kwestionowana w orzecznictwie sądowym.

5.2. Stawka podatku od nieruchomości płacona przez Agencję Mienia Wojskowego.

W orzecznictwie pojawiają się istotne rozbieżności odnośnie tego w jakiej stawce Agencja Mienia Wojskowego powinna płacić podatek od nieruchomości, tj. czy w stawce podwyższonej dla gruntów lub budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej czy niższej niezwiązanej z działalnością gospodarczą. Mając na względzie znaczny zasób nieruchomości jakimi dysponuje Agencja problem ten jest niezwykle istotny dla praktyki podatkowej.

Wątpliwości dotyczące opodatkowania nieruchomości będących w posiadaniu osoby prowadzącej działalność gospodarczą istnieją już od dawna i nie dotyczą tylko Agencji Mienia Wojskowego. Wynikają one z definicji zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (1991) zgodnie, z którą gruntami, budynkami i budowlami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej są grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. W tym przypadku widać, że definicja znacznie odbiega od znaczenia definiowanego sformułowania.

Szczególnie problematyczne w praktyce jest ustalenie stawki podatku od nieruchomości wobec podatników, którzy występują w dwojakich rolach, raz jako przedsiębiorcy a innym razem jako nie przedsiębiorcy, w szczególności tam, gdzie element działalności gospodarczej nie jest dominujący (Borszowski & Winiarski, 2025, art. 1a).

Jak słusznie wskazuje doktryna „nie tak łatwo jest ustalić, które z nieruchomości mogą być uznane za związane z działalnością, chociaż jest ustawowa definicja tego pojęcia. Za grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l., uznaje się te, które są w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Definicja ta, chociaż obowiązuje już prawie 20 lat, jest różnie rozumiana, czego najlepszym dowodem jest to, że w ostatnim czasie problem ten stał się przedmiotem dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego (z 12.12.2017 r., SK 13/15, OTK-A 201785, i z 24.02.2021 r., SK 39/19, OTK-A 202114), które nie tylko go nie rozwiązały, ale – jak zauważył NSA w wyroku z 15.12.2021 r., III FSK 4061/21, LEX nr 3285503 – nawet „spotęgowały" (Dowgier & Etel, 2025, art. 1a). Tego typu niejednoznaczności nie powinny mieć miejsca w prawie podatkowym gdyż naruszają konstytucyjny standard określoności właściwy temu prawu (Popławski & Pahl, 2025, s. 113–126) .

Zagadnienie opodatkowania nieruchomości będących w zasobie Agencji Mienia Wojskowego było przedmiotem zainteresowania doktryny i orzecznictwa jeszcze przed połączeniem z Wojskową Agencją Mieszkaniową i powstaniem nowej Agencji Mienia Wojskowego (Pahl, 2010, s. 36–42). Niecelowym będzie jednak przedstawianie w niniejszej pracy całej orzeczniczej historii tego zagadnienia a rozważania w tym zakresie warto zacząć od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2021 r. o sygn. SK 39/19 (wyrok Trybunału Konstytucyjnego, 2021). Zgodnie z nim art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (2021) rozumiany w ten sposób, że o związaniu gruntu, budynku lub budowli z prowadzeniem działalności gospodarczej decyduje wyłącznie posiadanie gruntu, budynku lub budowli przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, jest niezgodny z Konstytucją. Jak możemy przeczytać w uzasadnieniu tego orzeczenia: „W ocenie Trybunału przedsiębiorcy nie mogą być obciążani wyższą stawką podatku jedynie z powodu posiadania nieruchomości, które nie służą im do prowadzenia działalności gospodarczej. Opodatkowanie wyższą stawką podatku od nieruchomości gruntów lub budynków - niewykorzystywanych i niemogących być potencjalnie wykorzystywanymi do prowadzenia działalności gospodarczej - wyłącznie ze względu na posiadanie ich przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą Trybunał uznaje za niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. stanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, będący nieproporcjonalnym obciążeniem podatkowym polegającym na nieodróżnianiu sytuacji podatkowej podatników posiadających nieruchomości, ale niewykorzystujących i niemogących ich wykorzystać do prowadzenia działalności gospodarczej oraz podatników wykorzystujących posiadane nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej.”

Z orzeczenia tego można wywnioskować, iż obciążenie nieruchomości wyższą stawką podatkową nie może wynikać z samego faktu posiadania jej przez przedsiębiorcę, ale powinno uwzględniać związek tej nieruchomości z prowadzoną działalnością gospodarczą. Zakończyło ono automatyzm w opodatkowaniu nieruchomości przedsiębiorców najwyższą stawką podatkową i otworzyło furtkę do każdorazowego badania przez organy podatkowe czy dana nieruchomość ma faktyczny związek z prowadzoną działalnością. Orzeczenie to spowodowało jednak szereg nowych problemów interpretacyjnych, które celnie wskazał jeden z komentatorów: „Moim zdaniem podstawowym błędem w argumentacji TK było przyjęcie, że posiadanie przez przedsiębiorcę jest niewystarczające do uznania nieruchomości za związaną z działalnością gospodarczą, bez wskazania, co należy rozumieć przez to posiadanie. Zdaniem TK nie samo posiadanie, ale wykorzystywanie faktyczne lub potencjalne nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej uzasadnia zaliczenie nieruchomości do kategorii

związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. A przecież możliwość wykorzystywania faktycznego lub potencjalnego rzeczy, to nic innego niż posiadanie w rozumieniu cywilistycznym. Ten błąd TK zaważył na tym, że problem nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej odżył i wywołał liczne spory." (Dowgier & Etel, 2025, art. 1a).

Jak wskazuje doktryna w kontekście przywołanego wyroku Trybunału „w funkcjonowaniu Agencji Mienia Wojskowego można wyodrębnić działalność gospodarczą, o której mowa w art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych 1, a także działalność, która nie spełnia tej definicji. W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.02.2021 r., SK 39/19 2 , sam fakt prowadzenia przez Agencję działalności gospodarczej nie uzasadnia twierdzenia, że wszystkie posiadane przez nią nieruchomości są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l." (Pahl i Radziłowicz, 2021, s. 75–88).

Po wskazanym wyżej orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego ukazała się seria orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2021 r. o sygn. III FSK 895/21, III FSK 896/21, III FSK 897/21, gdzie wskazywano, iż „Skoro w funkcjonowaniu Agencji Mienia Wojskowego można wyodrębnić działalność gospodarczą, o której mowa w art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l., a także działalność, która nie spełnia tej definicji, to w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2021 r., SK 39/19, sam fakt prowadzenia przez Agencję działalności gospodarczej nie uzasadnia twierdzenia, że wszystkie posiadane przez nią nieruchomości są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. Nieruchomości będące w posiadaniu Agencji, które nie mają związku z prowadzoną przez nią działalnością gospodarczą, nie mieszczą się w tej definicji."

W orzeczeniu z 15 grudnia 2021 r. o sygn. III FSK 4061/21 Naczelny Sąd Administracyjny sformułował w sposób uniwersalny tezy mające uporządkować wykładnie odmawianych przepisów po wydaniu wcześniej wskazanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Przejrzysta redakcja uzasadnienia tego wyroku zachęca do zacytowania znaczniejszego jego fragmentu: „Reasumując, za związane z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 2021 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.), można uznać nieruchomości stanowiące własność podatnika (znajdujące się w posiadaniu samoistnym albo użytkowaniu wieczystym), które są w posiadaniu przedsiębiorcy (innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą) oraz jednocześnie:

1) wchodzą w skład prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 551 kodeksu cywilnego, w szczególności, gdy podatnik ujął te składniki majątkowe w prowadzonej ewidencji środków trwałych wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na to, czy nieruchomość jest wykorzystywana na prowadzenie działalności gospodarczej lub

2) przedmiot działalności przedsiębiorcy obejmuje jedynie prowadzenie działalności gospodarczej, bez względu na to, czy nieruchomość jest wykorzystywana na prowadzenie działalności gospodarczej lub

3) nieruchomości są funkcjonalnie powiązane z przedsiębiorstwem prowadzonym przez podmiot, w którego posiadaniu się znajdują, nawet jeżeli nie zostały uwzględnione w ewidencji środków trwałych wartości niematerialnych i prawnych, tzn.:

- są faktycznie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej w znaczeniu zdefiniowanym w art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. albo

- mogą być potencjalnie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej w ww. rozumieniu, przez co należy rozumieć sytuację, w której przedsiębiorca podejmuje i realizuje zachowania kwalifikowane w obrębie przedmiotu opodatkowania jako czynności mające na celu przygotowanie, zachowanie lub zabezpieczenie nieruchomości do przyszłej (planowanej) działalności gospodarczej, bądź do kontynuacji przerwanej działalności gospodarczej, związane z ponoszeniem wydatków rozliczanych w kosztach uzyskania przychodów prowadzonej działalności gospodarczej.

Użyty natomiast w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, zwrot "nie są wykorzystywane i nie mogą być potencjalnie wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej" należy tłumaczyć w taki sposób, że podwyższona stawka opodatkowania nie będzie mogła znaleźć zastosowania w przypadku wystąpienia obiektywnej i niezależnej od przedsiębiorcy, a także niedającej się przewidzieć przeszkody całkowicie uniemożliwiającej prowadzenie lub kontynuowanie działalności gospodarczej. Nie dotyczy to sytuacji, gdy w czasie trwania takiej przeszkody przedsiębiorca, w posiadaniu którego znajduje się nieruchomość (jej część), samodzielnie podejmuje czynności mające na celu jej przygotowanie do przyszłej (planowanej) działalności gospodarczej, podnosi dla celów wykonywanej działalności gospodarczej walory użytkowe nieruchomości, funkcjonalnie wiążąc ją z prowadzonym przedsiębiorstwem, lub rozlicza w ramach działalności gospodarczej inne koszty z nią związane.”

Doktryna słusznie podsumowuje rozważania oparte o wyżej przywołane orzecznictwo wskazując, iż „Nieruchomości i obiekty budowlane będące w posiadaniu przedsiębiorcy, który prowadzi tylko działalność gospodarczą, należy traktować jako związane z prowadzeniem tej

działalności. Składają się one na majątek przedsiębiorstwa. Ich czasowe niewykorzystywanie nie uniemożliwia ich potencjalnego wykorzystania w przyszłości. Natomiast podmioty prowadzące nie tylko działalność gospodarczą muszą dokonać podziału posiadanych nieruchomości na te, które są w ich posiadaniu (służą tej działalności), i na pozostałe. Tylko pierwsze z nich podlegają opodatkowaniu najwyższymi stawkami podatku od nieruchomości. (Pahl, 2023, r. III.2.2.2)" Literatura wprost wskazuje agencje wykonawcze (rządowe) jako podmioty których status w kontekście bycia przedsiębiorcą nie ma jednolitego charakteru (Modzelewski i in., 2025, art. 1a).

Trybunał Konstytucyjny w ostatnim czasie kilkukrotnie zajmował się tematyką podatków od nieruchomości, a orzeczenia w tym zakresie spotykały się z rożnymi ocenami doktryny (Pahl, 2022, s. 159–172; (Pahl, 2025, s. 62–70).

Powyższe rozwiązania o uniwersalnym charakterze odnoszącym się do ogółu podatników należy przenieść na grunt specyficznej sytuacji Agencji Mienia Wojskowego. Rozważania należy zacząć od wyjaśnienia czy Agencja Mienia Wojskowego prowadzi działalność gospodarczą i jaki jest jej charakter. Do dnia 29 września 2023 r. obowiązywał art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego zgodnie, z którym jednym z zadań własnych Agencji było prowadzenie działalności gospodarczej. Na bazie tamtego stanu prawnego zapadło wiele wyroków, które uwzględniały już wskazania płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2021 r. o sygn. SK 39/19 oraz szeroko zaakceptowany sposób interpretacji tego wyroku zaprezentowany w uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2021 r. o sygn. III FSK 4061/21 (obydwa wcześniej zacytowane). Można je podzielić generalnie na dwie kategorie.

Pierwsza to wyroki teoretycznie korzystne dla Agencji, gdyż uchylająca niekorzystne stanowiska organów podatkowych nakładających na nią najwyższą stawkę podatkową. Jednak analiza tych wyroków pokazuje, iż podstawą uchylania decyzji podatkowych było niedostateczne zbadanie sytuacji faktycznej danej nieruchomości w kontekście wyżej wskazanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2021 r. i wcześniej wskazanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z tego samego roku. Nie przesądzały one o tym czy dana nieruchomość powinna być opodatkowana stawką najwyższą a jedynie wskazywały, iż sam fakt prowadzenia przez Agencję działalności gospodarczej to za mało dla zastosowania stawki „gospodarczej" do danej nieruchomości nakazując jednocześnie zbadanie związku nieruchomości z działalnością gospodarczą w ramach postępowania podatkowego. W sposób syntetyczny wskazówki dla organu podatkowego przedstawia Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28.06.2023 r. w sprawie o sygn. III FSK 924/22: „Organy

podatkowe, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, powinny rozważyć i przedstawić: a/. czy podatnik jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, b/. jaki jest przedmiot/przedmioty działalności gospodarczej i którego z nich dotyczy sprawa, c/. jakie obiekty wykorzystywane są przez podatnika do działalności gospodarczej, d/. jakie ustalenia i oceny faktyczne wskazują na to, że określony obiekt związany jest z prowadzoną działalności gospodarczą i jest - bądź może być realnie - do tej działalności wykorzystywany. Tego rodzaju metodyka działań procesowych, w tym sposoby uzasadnienia decyzji podatkowej, może dopomóc w usunięciu wątpliwości w zakresie ustalenia stanu faktycznego, które w istocie stanowiły podstawę uchylenia przez Sąd pierwszej instancji zaskarżonej decyzji." (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2023). W podobnym tonie zapadło więcej wyroków sądów administracyjnych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, 2021; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2023; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, 2025).

Druga grupa to wyroki zgodnie prezentujące stanowisko niekorzystne dla Agencji. Można je syntetycznie przedstawić w ten sposób, że jedynie część nieruchomości Agencji głównie budynki mieszkalne i internatowe związane z realizacją zadania zakwaterowania sił zbrojnych oraz nieruchomości użyczone szeroko rozumianym Siłom Zbrojnym RP, korzystają z obniżonej stawki podatkowej. Pozostałe nieruchomości natomiast były obciążane najwyższą stawką podatkową. Warto tutaj przywołać różne stany faktyczne, które sądy uzasadniały do zastosowania najwyższej stawki podatkowej. W wyroku NSA z 8.05.2025 r., sygn. III FSK 263/24 najwyższa stawka podatkowa została zastosowana do nieruchomości oddanych w dzierżawę przedsiębiorcom na potrzeby prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. W wyroku tego samego sądu, z tej samej daty o sygn. III FSK 1409/23 najwyższa stawka podatku została zastosowana do nieruchomości oddanych w dzierżawę lub użyczenie dla przedsiębiorców, przy czym w tej sytuacji zdaniem sądu bez znaczenia było, czy prowadzą oni na tej nieruchomości działalność gospodarczą czy nie, bowiem „*nie wykazano braku możliwości wykorzystania spornych składników majątkowych w działalności gospodarczej*". Obydwa orzeczenia zapadły już po uchyleniu art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, jednak dotyczyły stanu faktycznego sprzed jego uchylenia.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2023 r. sygn. III FSK 76/23 sąd przyjął następujące podstawy do stwierdzenia związku nieruchomości z działalnością gospodarczą i objęcia ich najwyższą stawką podatkową: „podejmowanie wobec gruntów i budynków czynności przygotowawczych do sprzedaży jak: wycena, ogłoszenia o sprzedaży; organizowanie samej sprzedaży w drodze przetargu, wprowadzenie gruntów i

budynków do ewidencji środków trwałych oraz rozliczanie przychodów oraz kosztów ich uzyskania z prowadzonej sprzedaży". Co istotne sąd jednocześnie wskazał, iż opodatkowane najniższą stawką podatkową powinny być te nieruchomości Agencji, które „nie wykazywały związku z działalnością gospodarczą Agencji, albowiem dotyczyły gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy, remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych."

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8.05.2025 r., sygn. III FSK 263/24 podkreślono, iż czym innym jest związanie nieruchomości z działalnością a czym innym zajęcie nieruchomości na taką działalność. Sąd zaznacza, że do zastosowania najwyższej stawki podatkowej wystarczający jest związek danej nieruchomości z działalnością gospodarczą, nie musi ona być zajęta na taką działalność.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16.05.2024 r., sygn. I SA/Po 162/24 wskazano wprost, iż sam obrót nieruchomościami przez Agencję jest prowadzeniem działalności gospodarczej, wymieniając jednocześnie jakie rodzaje nieruchomości powinny być opodatkowane niższą stawką. Warto zacytować fragment tego orzeczenia, aby pokazać jedne z bardziej niekorzystnych dla Agencji stanowisk w zakresie stawki podatku. „W ocenie Sądu orzekającego w sprawie, prawidłowo jako podstawę do twierdzenia o związku posiadanych nieruchomości z działalnością gospodarczą organ podatkowy przyjął, wprowadzenie gruntów i budynków do ewidencji środków trwałych, rozliczanie przychodów oraz kosztów ich uzyskania z prowadzonej sprzedaży, podejmowane przez Agencję wobec gruntów i budynków czynności przygotowawcze do sprzedaży, najmu czy dzierżawy, tj. wycena, ogłoszenia o sprzedaży, najmie, dzierżawie, czy organizowanie samej sprzedaży w drodze przetargu. Trafnie również organ podatkowy dokonał rozgraniczenia tych nieruchomości, które nie wykazują związku z działalnością gospodarczą agencji, bowiem dotyczą one gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy, remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych. Podkreślenia również wymaga, że w zasobie agencji znajdują się nieruchomości zbędne dla wojska i obronności państwa (najczęściej całkowicie nieprzydatne dla armii), a przeznaczone do komercyjnego zagospodarowania - sprzedaży, wynajmu, dzierżawy. Jako prawidłowe Sąd ocenia konkluzje organów, że agencja zajmuje się komercyjnym obrotem nieruchomościami znajdującymi się w jej posiadaniu, przez co nie różni się zupełnie od innych podmiotów gospodarczych, których profil działalności gospodarczej jest zbliżony do czynności podejmowanych przez agencje. Podatnik co roku generuje znaczne dochody z obrotu nieruchomościami (zawiera tysiące transakcji rocznie z czego czerpie istotne zyski) i jest z tytułu tej działalności podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych. Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu finansowym agencji za każdy rok podatkowy

podatnik uzyskał dochód o wartości (...) złotych (przed opodatkowaniem oraz uiścił podatek dochodowy od osób prawnych w kwocie (...) złotych). Bez wątpienia zatem agencja generuje dochody z działalności gospodarczej prowadzonej w postaci obrotu nieruchomościami."

Ustawodawca dostrzegł problem dość szerokiego opodatkowywania nieruchomości Skarbu Państwa i rozważania na ten temat przedstawił w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (Sejm RP, 2023, uzasadnienie). Poniższy fragment uzasadnienia tego projektu dobrze przedstawia tok rozumowania jego autorów: „Agencja Mienia Wojskowego nie jest zatem podmiotem ze swojej istoty powołanym do prowadzenia działalności gospodarczej, lecz do realizacji zadań publicznych. Działalność gospodarczą może prowadzić "ubocznie" do jej podstawowych zadań, wyłącznie w zakresie, jaki wyznacza ustawa. Jednocześnie przychody Agencji z działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o AMW) nie są tożsame z przychodami Agencji z gospodarowania mieniem, z dzierżawy (najmu) lub sprzedaży mienia, w tym nieruchomości (art. 31 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy o AMW). Prowadzenie działalności gospodarczej przez Agencję umieszczone dotychczas w katalogu zadań własnych Agencji, zawartym w art. 7 ust. 1, powoduje, że wbrew wskazanym wyżej okolicznościom inne organy (gminy) i sądy przyjmują interpretację, w świetle której:

- Agencja jest podmiotem prowadzącym w szerokim zakresie działalność gospodarczą, jako swoją podstawową działalność,
- realizacja przez Agencję zadań własnych, związanych z gospodarką nieruchomościami, jest utożsamiana z prowadzeniem działalności gospodarczej.

(…)

Powyższe powoduje niekorzystne skutki finansowe dla Agencji na gruncie podatku od nieruchomości (część gmin w Polsce dąży do obciążenia Agencji najwyższymi stawkami podatku od nieruchomości, traktując nieruchomości Agencji jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej). Praktyka ta nie dotyczy wszystkich gmin w kraju, w których Agencja posiada nieruchomości. Jednakże stanowisko gmin, które obciążają Agencję podatkiem od nieruchomości jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, spotykało się z akceptacją SKO i sądów administracyjnych, które, rozpatrując odwołania Agencji, wydawały niekorzystne dla niej wyroki, przyjmując wykładnie przepisów tożsamą z tą, którą prezentowały gminy. Wyrok TK z dnia 24 lutego 2021 r., SK 39/19, w którym Trybunał uznał, że art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170) rozumiany w ten sposób, że o związaniu gruntu, budynku lub budowli z prowadzeniem działalności gospodarczej decyduje wyłącznie posiadanie gruntu,

budynku lub budowli przez przedsiębiorcę lub inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie eliminuje w pełni problemów Agencji, dotyczących podatku od nieruchomości. Wyrok ten powoduje jedynie, że sądy administracyjne stoją na stanowisku, że organy gminy nie mogą z góry zakładać, że dana nieruchomość Agencji ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i że związek taki powinny ustalić w postępowaniu podatkowym. Sądy administracyjne uchylają decyzje wydane przed orzeczeniem TK z powodu braku takich ustaleń. W związku z powyższym aktualnie gminy dążą do wykazywania, że nieruchomości AMW są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, gdyż są:

- wykorzystywane do realizacji ustawowych zadań Agencji z zakresu zagospodarowania nieruchomości (zagospodarowanie nieruchomości, w ramach którego są podejmowane także czynności podobne lub tożsame jak na rynku prywatnym, traktowane jest jak działalność gospodarcza Agencji),

- ujmowane w ewidencji środków trwałych Agencji". (Sejm RP, 2023, uzasadnienie)

Ustawodawca przedstawił dość trafną analizę aktualnej sytuacji podatkowej nieruchomości będących w zasobie Agencji. Celem zmniejszenia zobowiązań podatkowych płaconych do samorządów przez omawianą agencję wykonawczą ustawą z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw, usunął z katalogu zadań własnych Agencji prowadzenie działalności gospodarczej dodając jednocześnie do ustawy o Agencji Mienia Wojskowego art. 7a. w brzmieniu:

> 1. Do zadań Agencji jako jej zadanie własne, może należeć prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wynikającym z potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.
> 2. Nie stanowi prowadzenia działalności gospodarczej gospodarowanie przez Agencję powierzonymi i użyczonymi nieruchomościami Skarbu Państwa w ramach zadań własnych wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 1-6, 7a, 9, 9a, 12, 14 i 15.

Jak wskazują autorzy projektu ustawy: „Intencją projektowanej nowelizacji nie jest zwolnienie Agencji z obowiązku uiszczania podatków od nieruchomości na rzecz samorządów, lecz spowodowanie, aby koszty z tytułu podatku od nieruchomości były ponoszone przez Agencję w wysokości zgodnej z przeznaczeniem nieruchomości, którymi włada…"(ustawa o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw, 2023).

Pomimo, iż ustawodawca w dość obszernym uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazał od jakich nieruchomości Agencja powinna płacić wyższą stawkę podatkową a od jakich niższą, to ogólny kierunek zmiany ma zmniejszyć liczbę stanów faktycznych, gdzie nieruchomość Agencji będzie opodatkowana stawką „gospodarczą".

Pojawiły się już pierwsze orzeczenia sądów odnoszące się do omawianej nowelizacji ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z 17.09.2025 r. I SA/Sz 308/25, wskazał, iż: „konstrukcja normatywna Agencji Mienia Wojskowego, jej organizacja i zadania, a także brzmienie art. 7a u.a.m.w. nie mają żadnego wpływu na opodatkowanie najwyższą stawką podatku od nieruchomości, jeżeli grunt lub obiekt budowlany będący w posiadaniu Agencji lub przekazany w posiadanie zależne innemu przedsiębiorcy wykorzystywany był w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W niniejszej sprawie dla opodatkowania najwyższą stawką daniny od nieruchomości nie było istotne w jakim zakresie AMW prowadzi działalność gospodarczą, ale czy dany przedmiot opodatkowania wykorzystywany jest w takiej działalności, w świetle art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. wskazującym na pojęcie "posiadania". Oznacza to, że dotyczy to przedmiotu, który może być w posiadaniu podmiotu, który nim faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak również ten, kto rzeczą faktycznie włada jako użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny). Art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. nie nakazuje także, aby przedsiębiorcą lub innym podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą był podatnik. Dla zastosowania podwyższonej stawki wystarczającym warunkiem jest, aby przedmiot opodatkowania znajdował się w posiadaniu takiego podmiotu, niezależnie od tytułu prawnego, a nawet przy jego braku. W kontrolowanej sprawie, okoliczności takie w stosunku do wskazanych w zaskarżonej decyzji nieruchomości ustalone zostały na podstawie umów typowych w tego rodzaju działalności.”

Ten sam sąd w wyroku z 21.05.2025 r., sygn. I SA/Sz 32/25 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, 2025), podkreślił, iż nowy art. 7a ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego jest bez znaczenia dla sprawy będącej przedmiotem orzeczenia bowiem: „wyższa stawka podatku została zastosowana wobec Skarżącej nie dlatego, że prowadzi ona działalność gospodarczą, ale dlatego, że oddała powyższe nieruchomości w posiadanie zależne na rzecz podmiotu, który wykorzystuje je w prowadzonej działalności gospodarczej”.

Orzeczenia trafnie wskazują, iż omawiania nowelizacja przepisów jest bez znaczenia dla stanów faktycznych, w których Agencja Mienia Wojskowego oddała nieruchomość w posiadanie zależne przedsiębiorcy. Mając jednak na względzie treść art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (1991) nie należy zakładać, iż intencją autorów nowelizacji było, aby od nieruchomości będących w posiadaniu przedsiębiorców innych niż Agencja opłacany był niższy podatek. Wskazany przepis w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit a) i ust. 2 lit

b) tej ustawy wyraźnie określa, iż determinantą dla stawki podatku jest status posiadacza nieruchomości a nie status jej właściciela czy podmiotu wykonującego prawa właściciela w ramach stosunku powiernictwa jak Agencja Mienia Wojskowego.

Nowelizacja ta powinna przynieść jednak zamierzony efekt w odniesieniu do opodatkowania nieruchomości będących w posiadaniu Agencji Mienia Wojskowego, gdyż nowy art. 7a ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego wyłącza z możliwości opodatkowania stawką gospodarczą nieruchomości, którymi gospodaruje Agencja w ramach realizacji zadań własnych takich jak:

- gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym Agencji, w tym obrót z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- obrót mieniem, w tym sprzedaż lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury,
- przejmowanie i nabywanie mienia,
- uporządkowanie stanu prawnego mienia,
- prowadzenie ewidencji mienia, w tym mienia Skarbu Państwa, powierzonego lub użyczonego Agencji do zagospodarowania,
- dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych i użytkowych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury,
- podejmowanie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej oraz wsparcie działań na rzecz odnawialnych źródeł energii dla potrzeb Sił Zbrojnych,
- budowanie domów mieszkalnych,
- partycypacja w kosztach budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych w społecznej inicjatywie mieszkaniowej utworzonych przez Agencję, w części przeznaczonej do zakwaterowania żołnierzy zawodowych,
- użytkowanie lasów przekazanych Agencji na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach lub niniejszej ustawy,
- prowadzenie działań marketingowych i promocyjnych,
- realizacja zadań w zakresie inwestycji budowlanych i zakupów nieruchomości oraz ulepszeń posiadanych zasobów mienia, w tym spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich

obsługi zaciągniętych na te cele, oraz zakupów innych środków trwałych, a także wartości niematerialnych i prawnych na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Tym samym z zadań własnych Agencji, które mogą być działalnością gospodarczą są praktycznie jedynie[60]:

- gospodarowanie dobrami niematerialnymi o charakterze majątkowym,
- wytwarzanie, przechowywanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1743),
- współpraca z przedsiębiorcami wykonującymi zadania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w zakresie realizacji obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Może zastanawiać, czemu ustawodawca nie postanowił do katalogu wyłączeń wskazanego w art. 7a ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego dodać zadań zleconych. Zabieg ten wydaje się jednak celowy mając na względzie, iż orzecznictwo nie kwalifikowało realizacji tych zadań jako związanych z działalnością gospodarczą (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 06.2023) i nie było w tym zakresie widocznych rozbieżności.

Podsumowując rozważania odnośnie podatku od nieruchomości w aktualnym stanie prawnym w odniesieniu do nieruchomości, których posiadaczem jest Agencja, zasadą powinno być obciążanie ich obniżoną stawką podatkową. Wynika to z tego, iż zdecydowana większość działań Agencji, które we wcześniejszym stanie prawnym były uznawane za mające związek z działalnością gospodarczą, mieściła się w ramach realizacji zadań własnych Agencji wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego tj. polegających na gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa powierzonym i użyczonym Agencji lub obrót mieniem, w tym sprzedaż lokali mieszkalnych i innych nieruchomości oraz infrastruktury.

[60] Wyłączenie z art. 7a ust. 2 nie obejmuje też zadania własnego polegającego na sporządzaniu projektu i korekty trzyletniego planu wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego i przedstawianie go Ministrowi Obrony Narodowej do zatwierdzenia, ale z oczywistych przyczyn tego typu działanie nie może być zakwalifikowane jako działalność gospodarcza.

Obecnie obowiązujący art. 7a ust. 2 tej ustawy wprost wskazuje, iż tego typu działalność Agencji odnosząca się do nieruchomości nie będzie działalnością gospodarczą. Natomiast zadania zlecone Agencji Mienia Wojskowego są zadaniami z zakresu szeroko rozumianej administracji publicznej i nie są ujmowane jako działalność gospodarcza.

Wyjątkiem od wyżej wskazanej zasady będą nieruchomości, które mają związek z realizacją przez Agencję zadań w zakresie wytwarzania, przechowywania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, oraz obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. W praktyce bowiem tylko te zadania własne spośród nieobjętych wyłączeniem z art. 7a ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego mogą być zakwalifikowane jako działalność gospodarcza.

Drugą kategorię będą stanowiły nieruchomości, które Agencja Mienia Wojskowego w ramach prowadzonej nimi gospodarki oddała w posiadanie zależne np. na podstawie umów najmu, dzierżawy, użyczenia. W takich sytuacjach dla ustalenia jaka stawka podatku powinna obciążać Agencję w związku z daną nieruchomością będzie ustalenie czy posiadacz zależny tej nieruchomości prowadzi działalność gospodarczą oraz jaki jest związek tej działalności z daną nieruchomością. W tym zakresie aktualne pozostaje dotychczasowe orzecznictwo odnoszące się do opodatkowania nieruchomości stawką „gospodarczą" z kluczowymi wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2021 r. o sygn. III FSK 4061/21.

Niestety ustawodawca częściowo rozwiązał problem z podatkową kategoryzacją nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą tylko wobec Agencji Mienia Wojskowego. Dalej nierozwiązana pozostaje budząca istotne wątpliwości interpretacyjne kwestia związania nieruchomości z działalnością gospodarcza w odniesieniu do wszystkich pozostałych podatników, którzy mogą występować w obrocie w podwójnej roli (Etel, 2025, s. 12–16).

Problemy na gruncie opodatkowania nieruchomości pojawiały się także w odniesieniu do definicji budynku i budowli oraz zasad opodatkowania garaży znajdujących się w bryle budynku mieszkalnego (orzeczenia TK z dnia: 13 września 2011 r. w sprawie o sygn. P 33/09, 13 grudnia 2017 r. w sprawie o sygn. SK 48/15, 15 grudnia 2020 r. w sprawie o sygn. Ts 138/20, 4 lipca 2023 r. w sprawie o sygn. SK 14/21, z dnia 18 października 2023 r. w sprawie o sygn. SK 23/19). Liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie stały się przyczyną nowelizacji przepisów w zakresie podatku od nieruchomości (ustawa o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie

skarbowej, 2024). Ustawodawca wprowadził między innymi nowe definicje budynku (Etel, 2025, s. 6–9), budowli oraz doprecyzował, iż pomieszczenie do przechowywania pojazdów w budynku mieszkalnym jest częścią budynku mieszkalnego.

Doktryna wskazuje, iż zmiany wprowadzone omawianą nowelizacją, nie zawsze poszły w lepszym kierunku. Nowe przepisy miały usunąć pojawiające się wątpliwości interpretacyjne jednak ich redakcja może spowodować powstanie nowych sporów tym zakresie (Dowgier, 2025, s. 180). Z racji na stosunkową nowość omawianej zmiany przepisów, dopiero przyszła praktyka orzecznicza pokaże jakie będą praktyczne skutki nowelizacji.

5.3. Okres uiszczania przez Agencję Mienia Wojskowego opłaty przekształceniowej.

Kwestia prowadzenia przez Agencję Mienia Wojskowego działalności gospodarczej jest istotna także z punktu widzenia przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Ustawa ta przewiduje obowiązek uiszczania opłaty o charakterze cywilnoprawnym z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Kapkowski, 2019, s. 39–61). Przewiduje ona ponadto znacznie dłuższe okresy wnoszenia opłaty przekształceniowej wobec przedsiębiorców, którzy wykorzystują daną nieruchomość na cele prowadzenia działalności gospodarczej (ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, 2018, art. 7 ust. 6, 6a i 6c). Dłuższy okres wnoszenia opłaty znacznie zwiększa sumaryczną wysokość opłaty.

Analiza aktualnego orzecznictwa w tym zakresie wskazuje, iż Agencja nie powinna być obciążana dłuższym okresem wnoszenia opłaty przekształceniowej. Generalnie korzystne orzecznictwo w tym zakresie nie wynika jednak z samego statusu prawnego Agencji Mienia Wojskowego, lecz z charakteru nieruchomości objętych ustawą o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Trzeba mieć bowiem na względzie, iż opłata regulowana przez tą ustawę obejmuje jedynie grunty zabudowane budynkami o przeznaczeniu mieszkaniowym. Agencja Mienia Wojskowego posiada znaczny zasób takich gruntów a budynki jakie na nich stoją służą głównie zakwaterowaniu Sił Zbrojnych czy to w formie mieszkań czy internatów, co jest realizacją jednego z zadań zleconych Agencji. Zasadą wyrażoną w art. 68 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego jest, że lokale mieszkalne mają w pierwszej kolejności służyć

zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych. Dopiero gdy są one zaspokojone, wolne lokale mieszkalne mogą być wynajęte innym osobom. Tym samym nawet generalnie niekorzystne wobec Agencji orzeczenia zapadające na gruncie spraw dotyczących podatku od nieruchomości po wydaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2021 r. o sygn. SK 39/19, tego typu grunty traktowały jako niezwiązane z działalność gospodarczą i akceptowały stosowanie do nich obniżonej stawki podatkowej.

Naczelny Sąd Administracyjny dnia 5 kwietnia 2024 r. wydał serię 32 wyroków korzystnych dla Agencji Mienia Wojskowego dotyczących okresu przez jaki powinna ona uiszczać opłatę przekształceniowa. We wszystkich z nich Sąd uznał, iż już w ramach poprzedniego stanu prawnego tj. sprzed dodania art. 7a ust. 2 do ustawy o Agencji Mienia Wojskowego brak było podstaw do uznawania, iż Agencja od nieruchomości przeznaczanych na zakwaterowanie Sił Zbrojnych powinna płacić wyższą stawkę podatkową zarezerwowaną dla przedsiębiorców. Cytując fragment jednego z tych seryjnych orzeczeń: „*Jakkolwiek powołana nowelizacja zawarta w ustawie z 17 sierpnia 2023 r. i cytowane wyżej fragmenty uzasadnienia do jej projektu nie mają bezpośredniego znaczenia dla oceny zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku Sądu I instancji, to jednak potwierdzają, że szerokie uznawanie Agencji Mienia Wojskowego za przedsiębiorcę przed wejściem w życie powołanej nowelizacji było obarczone błędem interpretacyjnym, zwłaszcza że taka ocena nie była jednolita także w sądowej praktyce orzeczniczej. W związku z tym, literalna treść art. 7 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego obowiązująca w dniu wydania decyzji w niniejszej sprawie przez organ odwoławczy, nie uprawniała do uznania Agencji za przedsiębiorcę w zakresie gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi przeznaczonymi na zaspokojenie ustawowych uprawnień żołnierzy zawodowych, którzy w tym zakresie mieli ustawowo sprecyzowane roszczenia w ramach stosunku służbowego.*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 04.2024).

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie konkluzji, iż stan prawny Agencji Mienia Wojskowego w zakresie opłaty przekszałceniowej na gruncie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów jest jasny i nakazuje traktowanie agencji jakby nie była przedsiębiorcą. Nowelizacja ustawy wprowadzająca art. 7a ust. 2 do ustawy o Agencji Mienia Wojskowego powinna ten stan ugruntować.

5.4. Opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych czynności zbycia nieruchomości Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego.

Ważnym zagadnieniem ze względu na skalę obrotu nieruchomościami przez Agencję Mienia Wojskowego jest opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych umów sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa zawieranych przez Agencję.

Historycznie podatek od czynności cywilnoprawnych ma swoją genezę w ustawie z dnia 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych (Szczęśniak, 2015, rozdział 8). Aktualnie jest on uregulowany w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Przedmiotem opodatkowania tym podatkiem jest czynność cywilnoprawna lub czynności procesowe jeżeli wywołują one takie same skutki prawne, jak czynności cywilnoprawne podlegające opodatkowaniu (Filipczyk, 2015, art. 1). Prawo podatkowe nie zawiera własnej definicji czynności cywilnoprawnej posiłkując się w tym zakresie przepisami kodeksu cywilnego oraz stanowiskiem doktryny i orzecznictwa (Strzelczyk, 2016, rozdział V). W doktrynie podnosi się niejednoznaczny status tego podatku w kontekście klasycznego podziału na podatki dochodowe (PIT, CIT, zryczałtowany podatek dochodowy), klasycznych podatków obrotowych (podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy), czy też podatków majątkowych (podatek od nieruchomości, rolny, leśny i in.) (Bogucki & Winiarski, 2021, art. 1). Podatek od czynności cywilnoprawnych stanowi jedno ze źródeł finansowania samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie powstały istotne rozbieżności odnośnie opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych umów sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego. Ze szkodą dla pewności obrotu powstały dwie sprzeczne ze sobą linie orzecznicze, każda z nich stosunkowo nowa i poparta wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Pierwsza pod względem chronologii linia orzecznicza prezentuje stanowisko, zgodnie z którym zbywanie przez Agencję nieruchomości Skarbu Państwa nie jest zwolnione z podatku od czynności cywilnoprawnych na podstawie art. 2 pkt 1 lit. g) ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, gdyż art. 80 ust. 3 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego jest lex specialis wobec art. 2 pkt 1 lit. g) u.p.c.c. i tym samym niweczy zwolnienie ustanowione tym przepisem. Na takim stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w trzech wyrokach z 19 października 2022 r. o sygnaturach III FSK 55/22, III FSK 380/22 i III FSK 281/22. Wyroki te są do siebie bliźniaczo podobne i wydane w tym samym składzie więc dla zobrazowania argumentacji prawnej warto przedstawić fragment jednego z nich: „Biorąc pod uwagę rozwiązania przyjęte w ustawie o AMW nie sposób pominąć art. 80 ust. 3 tej ustawy. Odczytując bowiem zakres wyrażenia z art. 2 pkt 1 lit. g p.c.c., a zatem tego, poprzez który

normodawca wskazuje na czynności cywilnoprawne w sprawach podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami należy uwzględnić całokształt unormowań, które kształtują ten zakres. Trzeba mieć bowiem na uwadze pierwszeństwo wykładni językowej prawa podatkowego, jednakże dla wsparcia wyniku tej wykładni konieczne staje się również zastosowanie wykładni systemowej i funkcjonalnej (zob. R. Mastalski, (w) Prawo finansowe, R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011, s. 170). Ustalając zatem zakres tego wyrażenia, poprzez który ustawodawca wyłącza z zakresu opodatkowania omawianą kategorię sytuacji, należy także uwzględnić regulację art. 80 ust. 3 ustawy o AMW, zgodnie z którą wskazano na koszty związane z zawarciem aktu notarialnego, w tym podatki i opłaty. Trafnie zatem Sąd pierwszej instancji przywołał to rozwiązanie normatywne jako przepis szczególny, którego treść stanowi potwierdzenie opodatkowania czynności sprzedaży lokali mieszkalnych przez Agencję na zasadach określonych w p.c.c., wskazując, że w przeciwnym razie ta regulacja nie miałaby racji bytu. Prawidłowo również Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął sposób rozumienia tego zwrotu, gdzie wskazano na koszty związane z zawarciem aktu notarialnego, sytuując w nim również podatki. Ustalając bowiem zakres wyrażenia z art. 2 pkt 1 lit. g p.c.c., gdzie należy uwzględnić przepisy dotyczące gospodarki nieruchomościami zawarte także w innych ustawach poza u.g.n. nie sposób pominąć regulacji art. 80 ust. 3 ustawy o AMW. W tym przypadku ustawodawca posłużył się zwrotem kosztu związanego z zawarciem aktu notarialnego, kwalifikując do tego również podatki. Wprowadzenie zatem terminu podatki, w ramach którego należy ująć także podatek od czynności cywilnoprawnych, stanowi jednocześnie potwierdzenie objęcia opodatkowaniem czynności sprzedaży przez Agencję lokali mieszkalnych. Przyjęciu takiego sposobu rozumienia wskazanego unormowania nie może sprzeciwiać się nie tylko charakter tego wyrażenia, gdzie chodzi o "koszty związane z zawarciem aktu notarialnego", ale także umiejscowienie tego rozwiązania normatywnego w ustawie o AMW. Należy bowiem ponownie zauważyć, że dla ustalenia zakresu wyłączenia po myśli art. 2 pkt 1 lit. g p.c.c. konieczne staje się uwzględnienie unormowań zawartych nie tylko w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale także w innych ustawach dotyczących gospodarki nieruchomościami. Stąd też czynność cywilnoprawna sprzedaży lokali mieszkalnych przez Skarb Państwa reprezentowany przez Agencję Mienia Wojskowego nie podlega wyłączeniu z opodatkowania p.p.c. na mocy art. 2 pkt 1 lit. g p.c.c. Dlatego też sprzedaż objęta umową z dnia 27 listopada 2015 r., a także związana z nią hipoteka nie może być objęta przedmiotowym wyłączeniem. Trafnie bowiem uznał Sąd pierwszej instancji, że rezultatem zastosowanej wykładni jest także opodatkowanie czynności ustanowienia hipoteki na zbywanej nieruchomości” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2022, sygn. III FSK 380/22).

Ta linia orzecznicza nie była później kontynuowana przez Naczelny Sąd Administracyjny ani przez wojewódzkie sądy administracyjne choć trzeba zaznaczyć, iż wyroki ją prezentujące są stosunkowo nieodległe w czasie.

Zdaniem autora niniejszej pracy powyższa linia orzecznicza oparta jest na błędnej wykładni art. 80 ust. 3 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Podatki, o których mowa w tym przepisie to jedynie takie, które związane są bezpośrednio z samym aktem notarialnym. Podatek od czynności cywilnoprawnych nie jest podatkiem związanym z aktem notarialnym, lecz z czynnością, która ma formę aktu notarialnego (Babiarz, 2023, s. 21–22). Zakładając teoretycznie, że ustawodawca zmieniłby formę, w której dokonuje się zbycia nieruchomości z formy aktu notarialnego na pisemną, to ta czynność dalej byłaby objęta podatkiem od czynności cywilnoprawnej. Forma zawarcia umowy nie ma znaczenia dla celów opodatkowania, za wyjątkiem gdy forma taka została zastrzeżona pod rygorem nieważności (Modzelewski & Janiec-Modzelewska, 2019, art. 1).

Niewiele po ponad roku od wydania cytowanego orzeczenia pojawiła się druga linia orzecznicza, która stoi na stanowisku, iż sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego korzysta ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych na postawie art. 2 pkt 1 lit. g) ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (2000), jako podlegająca przepisom o gospodarce nieruchomościami. Ma ona oparcie w serii siedmiu orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego[61] z 25 października 2023 r. o sygnaturach III FSK 686/23, III FSK 687/23, III FSK 712/23, III FSK 742/23, III FSK 743/23, III FSK 775/23 oraz III FSK 780/23. Mają one tożsamy stan faktyczny dlatego dla zobrazowania argumentacji prawnej uzasadniającej to stanowisko zostanie przywołany fragment uzasadnienia jednego z nich o sygn. III FSK 775/23: „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, usunięcie z art. 2 ustawy podatkowej pkt-u 2a nic nie zmienia w ocenie, że wyłączeniem z art. 2 pkt 1 lit. g u.p.c.c. są objęte również wspomniane czynności sprzedaży nieruchomości mieszkaniowych przez AMW. Zgodzić należy się z poglądem prezentowanym w literaturze, że wyłączenie od opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych zawarte w art. 2 pkt 1 lit. g u.p.c.c. ma szerszy zakres obejmujący także wyłączenie zawarte w art. 2 pkt 2a u.p.c.c. Przemawia za tym tak wykładnia określenia sprawy obejmująca także pojęcie umów sprzedaży, jak i przedmiot, czyli nieruchomość lokalową, a więc lokal mieszkalny (por. S. Babiarz, Op. cit.). Pozostaje zatem rozstrzygnąć problem, czy art. 80 ust. 3 u.a.m.w. ogranicza zakres stosowania wyłączenia z opodatkowania przewidzianego w art. 2 pkt

[61] Wszystkie wydane w tym samym składzie orzekającym.

1 lit. g u.p.c.c. Precyzując, chodzi o ustalenie, czy użyty w ww. przepisie zwrot legislacyjny "koszty związane z zawarciem aktu notarialnego, w tym podatki i opłaty (...) ponosi nabywca lokalu mieszkalnego" pozwalają na "korektę" wyłączenia z opodatkowania przewidzianego w art. 2 pkt 1 lit. g) u.p.c.c. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, na tak zadane pytanie właściwa jest odpowiedź negatywna. Jak już wcześniej zauważono, podatek od czynności cywilnoprawnych nie jest "kosztem związanym z zawarciem aktu notarialnego", lecz daniną publicznoprawną wynikającą z dokonania określonej czynności cywilnoprawnej (tu zawarcia umowy sprzedaży). Po wtóre, skoro katalog ustawowych wyłączeń z opodatkowania podatkiem od nieruchomości ma bezpośredni wpływ na określenie przedmiotu opodatkowania, jednego z podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku, ograniczeń w tym zakresie należałoby doszukiwać się wyłącznie w jednoznacznych wypowiedziach ustawodawcy w przepisach, które można uznać za podatkowe. Tymczasem regulacja art. 80 ust. 3 u.a.m.w. takich cech nie wykazuje, niezależnie od tego, że nie jest zawarta w ustawie podatkowej. Celem jej wprowadzenia do ustawy regulującej zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, powierzonym AMW, było przede wszystkim zapobieżenie sytuacjom, w których strony umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego, zgodnie z zasadą swobodnego kształtowania stosunków umownych, postanowią, że koszty aktu notarialnego (nie dotyczy to oczywiście p.c.c.) ponosi nie kupujący, lecz sprzedawca, tj. w analizowanym przypadku AMW. Sens ekonomiczny takiego rozwiązania jest oczywisty, zważywszy na bonifikaty, jakie może uzyskać nabywca nieruchomości mieszkaniowej na podstawie art. 79 ust. 2 u.a.m.w. W konsekwencji jedyne opłaty i koszty, jakie ponosi nabywca lokalu mieszkalnego, a do których odnosi się art. 80 ust. 3 u.a.m.w., to: taksa notarialna z tytułu sporządzenia aktu notarialnego, powiększona o należny podatek VAT, opłaty za wypisy aktu notarialnego, powiększone o należny podatek VAT, pobierana przez notariusza opłata sądowa za wniosek o sporządzenie księgi wieczystej. Przepis ten żadną miarą nie ingeruje natomiast w treść art. 2 pkt 1 lit. g u.p.c.c. i nie wpływa na zakres tej regulacji. Do "korekty" zakresu przedmiotowego wyłączeń z opodatkowania p.c.c. nie mogą także prowadzić art. 76 ust. 1 oraz art. 86 u.a.m.w. Pierwszy z wymienionych przepisów wskazuje jedynie na wyłączność tej ustawy w sprawach związanych ze zbywaniem lokali mieszkalnych, w stosunku do których AMW wykonuje w imieniu Skarbu Państwa prawo własności lub inne prawa rzeczowe. Drugi - odsyła do odpowiedniego stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o własności lokali oraz kodeksu cywilnego w kwestiach nieuregulowanych w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego. Regulacje te nie modyfikują rozwiązań legislacyjnych przyjętych w ustawie o czynnościach cywilnoprawnych.”

Stanowisko zaprezentowane w wyżej zacytowanym wyroku zostało podtrzymane w kolejnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2023 r. wydanym w innym składzie orzekającym oraz w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych jak chociażby Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 marca 2024 r., Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 maja 2024r., oraz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2024 r.

Można przez to zaryzykować stwierdzenie, że orzecznictwo w omawianym zakresie ulega stopniowemu ujednolicaniu, lecz zbyt mało czasu upłynęło jeszcze od wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny orzeczeń zawierających przeciwstawne stanowisko, aby stwierdzić, iż orzecznictwo w tym zakresie jest stabilne. Może się okazać, iż to czy sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa przez Agencję Mienia Wojskowego będzie zwolniona z podatku od czynności cywilnoprawnych, będzie zależało od składu orzekającego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym do którego sprawa trafi. Byłoby to w wysokim stopniu zgodne z niezawisłością orzeczniczą sędziów i w takim samym stopniu podważające zaufanie obywateli do Państwa, dlatego sytuacja wymagałaby interwencji ustawowej.

PODSUMOWANIE

Ustawodawca wprowadzając do polskiego porządku prawnego agencje wykonawcze podkreślał, iż wzorował się na agencjach wykonawczych realizujących zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi[62]. Podmioty te powołuje Komisja Europejska na czas określony w celu realizacji programów wspólnotowych. Oznacza to, iż w swej istocie agencje wykonawcze UE zajmują się redystrybucją środków i są tymczasowe, bowiem powinny zakończyć swoją działalność wraz z końcem programu, którym zarządzają.

Agencje wykonawcze UE wykonują zadania o charakterze technicznym, takie jak zarządzanie płatnościami czy zawieranie umów i w porównaniu do większości agencji wykonawczych funkcjonujących w Polsce zatrudniają niewielką liczbę pracowników. Liczba personelu zatrudnianego przez poszczególne agencje wykonawcze UE w 2013 r. wynosiła od 50 osób w Agencji Wykonawczej ds. Konsumentów, Zdrowia i Żywności do 558 w Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (Zieliński, 2014, s. 15–19). W roku 2020 agencje te zatrudniały odpowiednio 79 i 784 osób (Komisja Europejska, 2020). Są instytucjami scentralizowanymi, nieposiadającymi oddziałów, wszystkie mają siedzibę w Brukseli.

Agencje wykonawcze UE realizują podobne zadania do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju czy Narodowego Centrum Nauki. Zajmują się one również zarządzaniem programami, w znacznej mierze ze środków wspólnotowych.

Model agencji wykonawczej UE nie ma natomiast większych punktów stycznych z tym jak działają Agencja Mienia Wojskowego z rozbudowanym zapleczem przeznaczonym do realizacji inwestycji mieszkaniowych, czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ze swoimi ponad jedenastoma tysiącami pracowników i biurami praktycznie w każdym powiecie w Polsce. Głównym punktem wspólnym w przypadku tych podmiotów okazuje się nazwa formy prawnej. Trudno nie odnieść wrażenia, iż odwołanie się do agencji wykonawczych UE jako wzoru przy wprowadzaniu agencji wykonawczych do ustawy o finansach publicznych było pozbawione refleksji nad tym jakie zadania realizują agencje wykonawcze UE a jakie zadania realizują podmioty, które ustawodawca postanowił przekształcić w agencje wykonawcze. W literaturze sygnalizowano już wcześniej, że

[62] Będą one dalej nazywane agencjami wykonawczymi UE dla odróżnienia od agencji wykonawczych funkcjonujących w Polsce.

przekształcanie już istniejących przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. agencji rządowych w agencje wykonawcze na kształt agencji wykonawczych UE nie jest dobrym rozwiązaniem. Podmioty te bowiem różnią się od siebie między innymi strukturą organizacyjną, zakresem przedmiotowym wykonywanych zadań, kompetencjami, czy też oddziaływaniem na politykę gospodarczą (Bieś-Srokosz, 2016, s. 69). Powyższy wywód nie oznacza, że sama istota wprowadzenia agencji wykonawczych do polskiego porządku prawnego była z gruntu zła. Oznacza natomiast, iż odwoływanie się przy wprowadzaniu tej formy do agencji wykonawczych UE nie było poprzedzone efektywną analizą porównawczą krajowych podmiotów, dla których tworzono formę prawną wzorowaną na utworzonych przez Komisję Europejską agencjach wykonawczych UE. Skutkowało to nadaniem formy prawnej wzorowanej na agencjach wykonawczych UE zarówno podmiotom, które realizują zdania podobne jak i takim, których zadania mają inny charakter i skalę.

Niniejsza praca jest poświęcona analizie funkcjonowania Agencji Mienia Wojskowego, której zadania są zupełnie inne od zadań realizowanych przez agencje wykonawcze UE. Autor pragnie tym samym zaznaczyć, iż gdyby analiza była dokonywana na przykładzie innej agencji, której głównym zadaniem jest realizacja programów, których istota polega na efektywnej redystrybucji środków do beneficjentów, jak np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju czy Narodowe Centrum Nauki to ocena omawianej formy prawnej mogłaby być i z dużym prawdopodobieństwem byłaby inna. Wskazuje na to fakt, iż dokonana w piśmiennictwie ocena funkcjonowania agencji wykonawczych UE zajmujących się finansowaniem badań naukowych jest ogólnie pozytywna (Sordon, 2021, s. 67–92). Analiza zasad funkcjonowania wyżej wskazanych agencji redystrybucyjnych, mogłaby być ciekawym tematem badawczym na przyszłość.

Istotą formy prawnej agencji wykonawczych z prawnego punktu widzenia jest powoływanie ich na podstawie ustawy i funkcjonowanie w oparciu o plan finansowy ustalany na poziomie załącznika do budżetu oraz przekazywanie do budżetu państwa co roku nadwyżki środków finansowych. Pozostałe istotne elementy konstrukcji prawnej i finansowe zasady funkcjonowania regulowane są już przez ustawy tworzące daną agencję i mogą być ustalane dla każdej w odmienny sposób. Gdy dodamy do tego fakt wynikający z analizy dokonanej w rozdziale 4, iż większość agencji w sposób zgodny z prawem nie przekazuje nadwyżki środków finansowych do budżetu państwa, posiadając jednak co roku znaczną kwotę wolnych środków, to okazuje się, że agencja wykonawcza jako forma prawna wykonywania zadań publicznych ma w istocie znikome wspólne prawne ramy finansowe. Ma to swoje niewątpliwe plusy w

postaci elastycznej możliwości regulowania szczegółowych ram funkcjonowania instytucji ustawą ją tworzącą, dostosowując je do zadań i rozmiaru działalności.

Tym samym jednym z głównych elementów wspólnych dla wszystkich agencji wykonawczych jest działanie w oparciu o plan finansowy. To w znacznej mierze od niego będą zależały finansowe aspekty funkcjonowania danego podmiotu i co za tym idzie możliwość efektywnej realizacji zadań. Plan finansowy jest rozwiązaniem mało elastycznym, ze względu na poziom jego szczegółowości, brak możliwości swobodnego przenoszenia kosztów pomiędzy jego poszczególnymi elementami i ścisłe powiązanie z dyscypliną finansów publicznych.

W przypadku Agencji Mienia Wojskowego, mając na względzie ilość i różnorodność jej zadań, efektywności będzie sprzyjało elastyczne finansowanie. Sfery działalności takie jak wypłata świadczeń czy odpraw mieszkaniowych żołnierzom dobrze, funkcjonują w ramach planów finansowych. W tych zakresach bardzo ograniczona jest możliwość zwiększania efektywności finansowej. Natomiast realizacja inwestycji mieszkaniowych, remontów czy zakupy lokali mieszkalnych, to sfera działalności, która wymaga elastyczności z uwagi na swoją specyfikę. Budowa budynków wielolokalowych jest procesem rozłożonym z reguły na więcej niż 3 lata, licząc od rozpoczęcia starań w celu uzyskania pozwolenia na budowę do zakończenia budowy. Często szacunkowe koszty realizacji takiego zadania na etapie wprowadzania inwestycji do planu są inne niż szacunkowe koszty na etapie ogłaszania przetargu na realizację inwestycji[63]. Inne będą też koszty realizacji tej samej inwestycji na etapie podpisywania umowy na wykonawstwo, będą one bowiem wypadkową wyniku przetargu[64].

W tym kontekście wykładnia art. 21 ustawy o finansach publicznych w zakresie dopuszczalnych granic zmian planu finansowego agencji wykonawczej staje się kluczowa dla oceny czy ta forma prawna nadaje się do efektywnej realizacji działań przez podmioty realizujące złożone zadania inwestycyjne jak Agencja Mienia Wojskowego. Jak przedstawiono w rozdziale 4, doktryna stoi na stanowisku, iż art. 21 ustawy o finansach publicznych nie mógł stanowić podstawy do zmiany planu finansowego agencji wykonawczych w zakresie regulowanym załącznikiem do ustawy budżetowej. Taka sztywność ram finansowych przy działalności inwestycyjnej nie sprzyja efektywności.

Zmiana art. 21 ustawy o finansach publicznych z 2024 r. uelastyczniła sposób zmian planu finansowego i rozszerzyła jego zakres. Aktualnie nie powinno budzić wątpliwości, iż

[63] Z uwagi za zmienność cen w czasie.
[64] Może się zdarzyć, iż na koniec zadania inwestycyjnego koszty będą jeszcze inne z uwagi na roboty dodatkowe.

dopuszczalna jest zmiana planów finansowych także w zakresie, który wychodzi poza ramy określone przez załącznik do ustawy budżetowej. Można zastanawiać się nad konstytucyjnością tego rozwiązania, ale wykładania tych przepisów nie powinna już budzić wątpliwości. Jest to zdecydowanie zmiana, która powoduje, że agencja wykonawcza staje się formą prawną, która może służyć efektywnej realizacji bardziej złożonych zadań inwestycyjnych. Jednak aktualny pozostaje problem ujmowania w rocznych planach finansowych realizowania inwestycji wieloletnich. Teoretycznie racjonalna gospodarka powinna prowadzić do zapewnienia finansowania takich inwestycji przez cały okres ich realizacji, wpisując środki na ich kontynuowanie w kolejne roczne plany finansowe. Jednak wydaje się, że to zbyt mała gwarancja dla ciągłości istotnych inwestycji. Rozwiązaniem tego powinny być obok planów rocznych plany wieloletnie. W Agencji Mienia Wojskowego taki plan funkcjonuje jednak nie wynika on z ustawy o finansach publicznych, lecz z ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Inne agencje też realizują inwestycje wieloletnie choć w nieporównywalnie mniejszej skali niż Agencja Mienia Wojskowego, dlatego postulatem de lege ferenda jest wpisanie planów wieloletnich jako reguły dla wszystkich agencji wykonawczych.

Zdaniem autora niniejszej pracy forma prawna agencji wykonawczej jest dedykowana do realizacji programów, których istotą jest efektywna redystrybucja środków finansowych w celu realizowania przez inne podmioty, zadań mających znaczenie publiczne. Tak działają Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Ponadto ta forma prawna może być dość łatwo zaadaptowana do instytucji, które również zajmują się redystrybucją środków, ale w sposób zdecentralizowany. Tak działa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Roczny plan finansowy nie powinien być jednak fundamentem konstrukcji finansowej podmiotów, których jednym z podstawowych zadań jest realizacja wieloletnich inwestycji. W tym zakresie należy poszukiwać lepszych rozwiązań. Kierunkami poszukiwań mogą być aktualizowane corocznie plany wieloletnie, ale funkcjonujące nie obok, lecz zamiast planów rocznych lub budżety zadaniowe. Jednakże rozważania w tym zakresie wychodzą poza ramy niniejszego opracowania. Mogą jednak być podstawą do odrębnego opracowania naukowego.

Celem niniejszej pracy jest również ocena zmiany struktur odpowiedzialnych za zakwaterowanie Sił Zbrojnych z wojskowych na cywilne i pod cywilnym nadzorem. Zmianę tą należy ocenić pozytywnie. Główne trzy osie działania Agencji Mienia Wojskowego to:

- prowadzenie postępowań administracyjnych oraz egzekucyjnych,
- realizacja inwestycji mieszkaniowych,
- administrowanie majątkiem ruchomym i nieruchomym.

Żadne z tych działań nie ma takiego charakteru, aby uzasadnić wykonywanie go przez żołnierzy zawodowych, a powierzenie tych zadań pracownikom cywilnym będzie rozwiązaniem tańszym, z uwagi na warunki finansowe pełnienia służby przez żołnierzy zawodowych.

Jednocześnie wyjęcie struktur odpowiedzialnych za zakwaterowanie spod nadzoru wojskowego zmniejszyło ryzyko nieprawidłowości wynikające z sytuacji, w której osoby realizujące i nadzorujące zadania związane z zakwaterowaniem, same są uprawnione do korzystania z tego zakwaterowania.

Jednym z celów niniejszej pracy wskazanym na wstępie jest odpowiedzenie na pytanie czy powstanie Agencji Mienia Wojskowego i jej funkcjonowanie w obecnym kształcie jest realizacją zasady decentralizacji administracji publicznej a jeżeli tak, to jaki jest poziom tej decentralizacji. Agencje wykonawcze UE, na których wzorował się ustawodawca dodając do polskiego porządku prawnego agencje wykonawcze były elementem szerszego procesu decentralizacji sektora publicznego.

Zagadnienie centralizacji i decentralizacji nie jest wyłącznie domeną prawa, zajmuje bowiem ważne miejsce w naukach o zarządzaniu, naukach politycznych, socjologii, ekonomii politycznej, finansach publicznych, mikroekonomii i naukach związanych z regionalistyką (Markowska-Bzducha, 2012, s. 5–14).

Pisząc o decentralizacji w sektorze publicznym dotykamy tak naprawdę dwóch procesów, tj. decentralizacji administracji państwa oraz decentralizacji finansów publicznych. Decentralizacja finansów publicznych jest pochodną decentralizacji administracji państwa. Jeżeli państwo decyduje się na decentralizację swoich zadań i kompetencji, to w ślad za tym musi iść decentralizacja finansów publicznych (Bywalec, 2007, s. 32–40).

Decentralizacja to, z jednej strony delegowanie realizacji zadań z administracji centralnej na niższe szczeble połączone z poszerzaniem uprawnień tych jednostek i przyznaniem środków do ich realizacji (Wilanowska, 2020, s. 494). Można ją także rozumieć jako proces ograniczania podporządkowania instytucji niższego szczebla względem władzy centralnej, oraz jako efekt tego procesu (Izdebski, 2012, s. 15).

Decentralizację w sferze administracji możemy definiować jako proces przekazywania obowiązków i uprawnień administracji rządowej jednostkom niższych szczebli, które dysponują środkami finansowymi do realizacji własnej polityki, są wyposażone w odpowiedni majątek i uprawnienia gwarantujące im samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach terenu (Bal-Domańska, 2006, s. 539). W innym ujęciu decentralizacja określana jest jako przekazywanie zadań przez centralne organy państwa hierarchicznie podporządkowanym

jednostkom administracji terytorialnej (Dąbek & Zimmermann, 2005, s. 7–8). Trzeba jednak zauważyć, iż często przez decentralizację dochodzi do przekazania zadań publicznym podmiotom cieszącym się znaczną samodzielnością a czasami wręcz autonomią w stosunku do władzy centralnej. Tak jest w przypadku jednostek samorządu terytorialnego (Nowacka, 2010, s. 49), uczelni wyższych (Banyś, 2017, s. 189–202; Krzywoń, 2014, rozdział II) czy samorządów zawodowych (Mrożek, 2019, s. 128-138; Smarż, 2021, s. 62–74).

Jak wskazuje doktryna decentralizacja władzy wykonawczej ma przede wszystkim wyraz decentralizacji rzeczowej (sektorowej) (Kieres, 2020, s. 65–81). Patrząc przez pryzmat trójpodziału władzy agencje wykonawcze są elementem władzy wykonawczej a ich utworzenie skutkowało przeniesieniem uprawnień i obowiązków związanych z wykonywaniem wybranych zadań publicznych do instytucji usytuowanych poniżej aparatu centralnego, tym samym było procesem decentralizacyjnym.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż w doktrynie aprobowany jest pogląd, iż „podmioty administracji zdecentralizowanej są samodzielne, a ich samodzielność podlega sądowej ochronie, zaś podmioty administracji scentralizowanej takiego atrybutu nie posiadają. Samodzielność jest zatem podstawową konstrukcją prawną charakteryzującą podmioty administracji w ustroju zdecentralizowanym.” (Szlachetko, 2018, s. 47). O samodzielności jako kluczowym elemencie decentralizacji pisał już T. Bigo w okresie międzywojennym (Bigo, 1928, s. 120–155). W okresie PRL rola samodzielności w zjawisku decentralizacji była mniej kluczowa i inaczej rozumiana (Starościak, 1960, s. 65), co jednak nie powinno dziwić z uwagi na realia ustrojowe. Nowsze publikacje wskazują wręcz, że samodzielność jest warunkiem sine qua non decentralizacji władzy publicznej (Wiktorowska, 2002, s. 55). A. Wiktorowska wskazuje na szereg atrybutów decentralizacji postrzeganej przez pryzmat samodzielności wymieniając: samodzielność prawną, samodzielność zadaniowo-kompetencyjną, samodzielność majątkową, samodzielność finansową oraz brak hierarchicznego podporządkowania (Wiktorowska, 2020, s. 42–44). Kluczowym elementem decentralizacji w administracji jest przekazanie podmiotom administrującym określonych kompetencji w ramach, których mają możliwość samodzielnego działania, w ustalonych prawnie ramach przy nadzorczej weryfikacyjnym właściwych organów (Boć, 1993, s. 138).

Decentralizacja w sferze publicznej ma wiele postaci, jednak najczęściej jest ona utożsamiana z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Trzeba jednak zaznaczyć, iż są jeszcze inne formy decentralizacji władzy publicznej. Jedną z nich są agencje rządowe (Bieś-Srokosz, 2016, s. 172–179)

następnie przekształcone w agencje wykonawcze. W odniesieniu do agencji wykonawczej centralizacja będzie miała jednak inny wymiar niż w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Dokonując porównania jednostek samorządu terytorialnego i agencji wykonawczych na gruncie sformułowanych przez A. Wiktorowską (2020) atrybutów decentralizacji dochodzimy do wniosków, iż:

a). zarówno agencje wykonawcze jak i jednostki samorządu terytorialnego posiadają samodzielność prawną, choć zakres samodzielności tych drugich jest szerszy. Co prawda, jedne i drugie posiadają osobowość prawną jednak kryteria takie jak sposób powoływania władz, czy zakres nadzoru sprawowanego przez władzę centralną jasno wskazuje większą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie.

b) zarówno agencje wykonawcze jak i jednostki samorządu terytorialnego posiadają samodzielność zadaniowo-kompetencyjną, jednak te drugie posiadają ją w szerszym zakresie. Dokonując porównania w tej płaszczyźnie trzeba jednak brać pod uwagę zupełnie inną specyfikę zadań realizowanych przez zestawione kategorie podmiotów. To właśnie ta odmienna specyfika zadań determinuje mniejszą samodzielność agencji wykonawczych w tym kryterium. Agencje wykonawcze z zasady są odpowiedzialne za realizację zadań władzy centralnej i z tej przyczyny wynika większy wpływ resortu, pod którym ulokowana jest dana agencja (aspekt zadaniowo-kompetencyjny). Na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego objawia się to chociażby w konieczności uzyskiwania zgody Ministra Obrony Narodowej na zaciągnięcie kredytu oraz na utworzenie czy przystąpienie do spółki prawa handlowego (art. 39 oraz 60 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego). Jednostki samorządu terytorialnego nie są w tego typu działaniach zależne od władzy centralnej.

c) zarówno jednostki samorządu terytorialnego jak i agencje wykonawcze posiadają podobny poziom samodzielności majątkowej. Jest to pochodna posiadania osobowości prawnej, która daje zdolność do bycia właścicielem majątku. Zarówno agencje wykonawcze, które gospodarują majątkiem Skarbu Państwa, jak i te które tego nie robią posiadają własny majątek, którym mogą rozporządzać. Daje im w tym zakresie podobną samodzielność jak jednostki samorządu terytorialnego.

d) jednostki samorządu terytorialnego posiadają znacznie szerszą samodzielność finansową niż agencje wykonawcze a reforma dochodów tych jednostek obowiązująca od 2025 r. jeszcze tą samodzielność zwiększyła (Kobylski & Kosztowniak, 2026, s. 34–48; Majchrzak, 2024). Ustabilizowała ona dochody samorządu zwiększając ich niezależność od zmian podatków i przyznawanych na szczeblu centralnym dotacji i subwencji. Z drugiej strony agencje wykonawcze są w znacznym stopniu uzależnione od finansowania dotacjami (co

obrazuje tabela nr 3 w podrozdziale 4.2.3. niniejszej pracy). Większość agencji wykonawczych jest finansowana głównie dotacjami. Ich poziom jest każdorazowo ustalany w planie finansowym danej agencji wykonawczej na kształt którego, co do zasady istotny wpływ ma minister sprawujący nad nią nadzór.

e) formalnie rzecz ujmując zarówno agencje wykonawcze jak i jednostki samorządu terytorialnego nie są podporządkowane hierarchicznie władzy centralnej. Więź funkcjonalna jaka je łączy z organami centralnymi to forma nadzoru. Fałszem byłoby jednak stwierdzenie, iż agencje wykonawcze nie są zależne w tym zakresie od władzy wykonawczej. Na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego można dojść do wniosku, iż o ile art. 5 ust. 1 przewiduje jedynie nadzór (a nie podległość) Ministra Obrony Narodowej, to nie można tracić z pola widzenia faktów, iż Prezes Agencji jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej, który ustala jego wysokość wynagrodzenia i wykonuje wobec niego czynności w sprawach pracy. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego władza centralna nie ma wpływu ani na powołanie władz ani ustalenie ich wynagrodzenia. Możemy więc powiedzieć tutaj o pełnym formalnym i faktycznym braku podporządkowania hierarchicznego. W przypadku agencji wykonawczych istnieją elementy charakterystyczne dla relacji hierarchicznego podporządkowania władzy centralnej, jak chociażby wskazany powyżej wpływ na obsadę kierownictwa oraz jej warunki płacowe.

Podsumowując, agencje wykonawcze są w mniejszym stopniu samodzielne niż jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do władzy centralnej, jednak są samodzielne na tyle aby można było uznać ja za formę decentralizacji zadań publicznych.

Warto jednak wskazać, że decentralizacja nie jest uniwersalnym rozwiązaniem problemów systemu zarządzania administracją i finansami publicznymi, na zasadzie im więcej decentralizacji tym lepiej. Pomiędzy funkcjami finansów publicznych istnieją - bezpośrednio lub pośrednio - określone relacje, a decentralizacja dodatkowo je modyfikuje (Bywalec, 2008, s. 35–42). Decentralizowanie jednych funkcji może pozostawać w sprzeczności z innymi funkcjami. Przykładowo, będąca domeną władz centralnych funkcja stabilizacyjna, często koliduje z funkcją redystrybucyjną oraz częściej nawet z funkcją alokacyjną, która jest najsprawniej realizowana na poziomie lokalnym. Podejmowane zatem przez władze centralne rygorystyczne działania stabilizacyjne będą z reguły osłabiały lokalną funkcję redystrybucyjną, a w ślad za tym także funkcję alokacyjną (Bywalec, 2008, s. 35–42). Ponadto różnego rodzaju badania wskazują, iż w ramach decentralizowania mogą pojawiać się tendencje do nieefektywnej alokacji środków, nepotyzm, korupcja, czy nadużycia władzy. Są to jednak zjawiska które występują również, a może nawet częściej w scentralizowanych strukturach

(Kalisiak-Mędelska, 2011, s. 87). Decyzje co do zakresu centralizacji i decentralizacji powinny wynikać z rzetelnej analizy kosztów i korzyści (Flejterski & Zioło, 2008, s. 78).

Trafnie zagadnienie to zobrazował francuski ekonomista Rémy Prud'homme w jednej ze swoich prac (Prud'homme, 1994, s. 1). Napisał on: „z działaniami decentralizującymi jest jak z silnymi lekami: gdy zostaną przepisane na odpowiednią dolegliwość, we właściwym momencie i w odpowiedniej dawce, mogą przynieść pożądany, korzystny efekt; jednak stosowane niewłaściwie mogą wyrządzić więcej szkody niż pożytku"[65]. Przenosząc to porównanie na grunt Agencji Mienia Wojskowego należy stwierdzić, iż agencja została powołana na dolegliwość, która została zdefiniowana w uchwale Sejmu RP z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa. Została ona szeroko omówiona w rozdziale 2.3. Ponadto Polska potrzebowała efektywnego systemu odpowiadającego za zakwaterowanie wojska. W tym kontekście powstanie najpierw dwóch agencji a następnie połączenie ich w jeden podmiot należy uznać za właściwe dopasowanie lekarstwa do zdiagnozowanej choroby.

Czy lekarstwo to zostało podane w odpowiednim czasie? To zależy jaką perspektywę czasową przyjmiemy. Jeżeli rozważania rozpoczniemy od powstania PRL to należy stwierdzić, iż agencje odpowiedzialne za zarządzanie majątkiem wojskowym i zakwaterowanie wojska zostały powołane zbyt późno. Jednak nie będzie to perspektywa właściwa. Cały system prawno-finansowy był w tamtym czasie nieprzystający do oceniania go dzisiejszą miarą. Na potrzeby rozważań oscylujących wokół cytatu R. Prud'homme, należy przyjąć, iż okres PRL był właśnie okresem choroby a lekarze pojawili się dopiero w 1989 r., gdy pacjent był w stanie ciężkim. Z tej perspektywy należy uznać, iż diagnoza choroby nastąpiła stosunkowo szybko mając na względzie jak niestabilne politycznie były początki III RP.

Kluczowa a zarazem nieoczywista jest odpowiedź na pytanie czy „dawka" decentralizacji była w tym przypadku odpowiednia. W konkretnych warunkach politycznych i organizacyjnych należy poszukiwać optymalnego modelu uwzględniając wady i zalety decentralizacji (Sieklucki, 2022, s. 26). W przypadku Agencji Mienia Wojskowego aby odpowiedzieć na wyżej postawione pytanie trzeba przeanalizować ramy prawne w jakich funkcjonuje Agencja.

Agencja Mienia Wojskowego posiada osobowość prawną i jest samodzielna finansowo. Jest to fundament decentralizacji tej jednostki. Ustawodawca jednak potraktował w tym

[65] Tłumaczenie własne autora.

zakresie Agencję Mienia Wojskowego mającą strukturę terenową, tak samo jak agencje wykonawcze, które takiej struktury terenowej nie posiadają.

O ile centralizacja wewnętrzna agencji wykonawczej może być potencjalnie rozwiązaniem dobrym dla podmiotów, które nie mają oddziałów, to w przypadku Agencji Mienia Wojskowego posiadającej strukturę oddziałów regionalnych powoduje to nieefektywność realizacji zamówień publicznych. Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza pokazuje jak liczne są zamówienie publiczne realizowane przez oddziały regionalne, których wartość jest nie tyle poniżej progu zamówień publicznych, lecz są to zamówienia wręcz drobne, poniżej 10 tys. zł. Dane zawarte w tabeli nr 15 w sposób syntetyczny przedstawiają obraz tej sytuacji. Agencja Mienia Wojskowego w analizowanym okresie miała zaplanowanych 59 zamówień poniżej 10 000 zł i 250 postępowań poniżej 70 000 zł. Dla porównania zdecentralizowana Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w tym samym okresie nie miała ani jednego zamówienia poniżej 70 000 zł. Wskazuje to na zasadność przyznania oddziałom regionalnym Agencji Mienia Wojskowego autonomii co najmniej na poziomie jaki obowiązuje w przypadku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Do realizacji tego nie jest wymagana zmiana ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, gdyż wystarczającym dla osiągnięcia zamierzonego celu jest zmiana rozporządzenia w sprawie statutu Agencji Mienia Wojskowego lub w sprawie zasad gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego.

Wracając do pytania o dawkę decentralizacji w kontekście Agencji Mienia Wojskowego, należy stwierdzić, iż jest ona zbyt mała. Decentralizacja powinna objąć oddziały regionalne poprzez przyznanie im samodzielności finansowej, co najmniej w takim stopniu, w którym każdy byłby traktowany jako odrębny zamawiający w kontekście art. 33 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Powołanie Agencji Mienia Wojskowego wpisuje się również w proces nazywany prywatyzacją zadań publicznych lub inaczej marketyzacją sektora publicznego[66](Mariański, 2021, s. 128–139). Pojęcia te odnoszą się do zmian w sektorze publicznym, mających na celu wprowadzenie mechanizmów rynkowych do sektora publicznego (Gosik, 2018, s. 318). Jest to element wprowadzania szerszej koncepcji New Public Management (Raszkowski, 2006, s. 135). Pojawiła się ona w krajach anglosaskich w latach osiemdziesiątych XX wieku jako jedno z następstw kryzysu gospodarczego, i wzrostu znaczenia rynku usług oraz potrzeb konsumentów odnośnie ich jakości (Kurowicka, 2019, s. 115). W Polsce pierwsze próby wprowadzania koncepcji New Public Management miały miejsce po 1989 r. w ramach

[66] We Francji nazywany także „prywatyzacją funkcji publicznych".

realizowanego przy współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych projektu Umbrella, oferującego doradztwo w zakresie jakości usług oferowanych przez sektor publiczny (Romaniuk, 2017, s. 171). Jednak kluczowym okresem dla wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego było wejście Polski do Unii Europejskiej. Członkostwo w strukturach unijnych oraz udział w budżecie Unii Europejskiej wymusiły wdrożenie wielu wymaganych w tym zakresie rozwiązań, jak chociażby zamówienia publiczne, system ewaluacji czy audyt wewnętrzny (Marchewka-Bartkowiak, 2014, s. 3).

Wspólną podstawą nowego zarządzania publicznego są zorientowane na rynek zasady organizacyjne i operacyjne pochodzące z sektora prywatnego (Rajca, 2009, s. 73). Prywatyzacja rozumiana nie tylko w kontekście własności majątku ale jako kontraktowanie usług publicznych jest wymieniana jako jeden z instrumentów New Public Management. Może ona mieć zarówno wymiar kontraktowania poza sektor publiczny jak i w ramach sektora publicznego (Zawicki, 2007, s. 150). Agencja Mienia Wojskowego uczestniczy w obydwu formach kontraktowania.

Agencja Mienia Wojskowego realizuje zadania publiczne na podstawie umów zawieranych z Ministrem Obrony Narodowej. Przykładem takich umów będą umowy na realizację zadań zleconych finansowanych z dotacji celowych, czy umowy zawierane w ramach art. 9 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego. Jest to przykład kontraktowania wewnątrz sektora publicznego.

W rozdziale II niniejszej pracy przedstawiono, jak wyglądał system zakwaterowania wojska przed powstaniem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Był on bardzo głęboko upaństwowiony co jednak nie powinno dziwić w realiach PRL. Wystarczy wspomnieć, iż struktury odpowiedzialne za zakwaterowanie posiadały własne siły budowlano remontowe w postaci batalionów remontowo budowlanych, do realizacji prac wykorzystywano junaków a za przydział mieszkań żołnierzom odpowiadały struktury wojskowe. Proces uagencyjniania, którego efektem było powołanie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przemianowanej następnie na Agencję Mienia Wojskowego doprowadził do likwidacji batalionów remontowo budowlanych. Częściowo ich funkcję pełni Sinevia sp. z o.o., której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa w imieniu którego działa Agencja Mienia Wojskowego. Spółka ta działa jednak na zasadach rynkowych. Jednak większość prac budowlano remontowych związanych z realizacją zadań związanych z zakwaterowaniem Sił Zbrojnych Agencja Mienia Wojskowego realizuje przy pomocy podmiotów w pełni prywatnych wyłanianych w ramach procedury zamówień publicznych. Jest to dobry przykład prywatyzacji realizacji zadań publicznych przy pomocy ich kontraktowania poza sektor publiczny.

Ponadto trzeba zwrócić uwagę, iż Agencja Mienia Wojskowego wpisuje się nie tylko w koncepcję prywatyzacji zadań publicznych wywodzącą się z New Public Management. Jest ona także elementem prywatyzacji zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa, która obecnie przeżywa swój renesans. Państwa od dawna zapewniały bezpieczeństwo militarne korzystając z zasobów prywatnych, czego najlepszym przykładem są chociażby najemnicy walczący w wielu wojnach na przestrzeni wieków. Jednak w ostatnim czasie koncepcja ta obejmuje coraz większy zakres zadań (Kiraga, 2016, s. 315–324). W gospodarce rynkowej angażowanie aparatu państwowego do niwelowania wszystkich rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa jest po prostu zbędne i z powodzeniem realizowane jest przez podmioty prywatne (Zatyka, 2015, część I, pkt 4). Przed powstaniem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zadania związane z zakwaterowaniem wojska były realizowane przez struktury wojskowe, których kierownictwo było umiejscowione w ramach jednego z departamentów ministerstwa odpowiedzialnego za wojskowość. Taka sytuacja nie była wyłącznie efektem centralizmu okresu PRL, gdyż zakwaterowanie wojska podobnie funkcjonowało również w okresie II RP. Po 1989 r. powołano Wojskową Agencję Mieszkaniową, przekształcono pułki inżynieryjno-budowlane w Zakłady Remontowo Budowlane WAM sp. z o.o. (aktualnie AMW Sinievia sp. z o.o.), a większość inwestycji mieszkaniowych związanych z zakwaterowaniem jest realizowana przez prywatnych przedsiębiorców wyłanianych w trybie zamówień publicznych. Działania te świadczą o coraz większej prywatyzacji zadań związanych z zakwaterowaniem wojska czyli jednym z istotnych elementów bezpieczeństwa militarnego państwa. Należy zaznaczyć, iż kontraktowanie poza sektor publiczny w Siłach Zbrojnych RP nie dotyczy tylko obszaru zakwaterowania ale także szeroko rozumianej logistyki (Biernikowicz, 2014, s. 175–249; Dębowska, 2018, s. 60–64). Tendencja do prywatyzacji bezpieczeństwa militarnego jest międzynarodowa i obejmuje coraz szerszy katalog zadań, czego przykładem jest zauważalny rozwój prywatnych przedsiębiorstw wojskowych zwanych z języka angielskiego PMC – Private Military Companies (Lasoń, 2015, s. 95–113). W doktrynie podkreśla się, że skuteczna odpowiedź na kryzysy w zakresie bezpieczeństwa militarnego wymaga współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym (Jacuch, 2022, s. 277).

W tym miejscu trzeba podkreślić jedną z tez niniejszej rozprawy: Agencja Mienia Wojskowego jest istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa militarnego Polski jako ważny element w funkcjonowaniu Sił Zbrojnych RP. Do takiego wniosku prowadzi synteza zadań jakie ustawodawca powierzył tej agencji wykonawczej.

Bezpieczeństwo militarne to zdolność do zapewnienia żywotnych interesów narodowych państwa, realizacji jego celów politycznych oraz zapewnienia własnym

instytucjom i obywatelom zamieszkującym w jego graniach niepodległości, suwerenności oraz możliwości samostanowienia i rozwiązywania własnych problemów przy wykorzystaniu istniejącego systemu politycznego (Majchrzak, 2023, s. 14). Nie jest to jedyna definicja tego pojęcia (Kompała, 2015, s. 29–41) ale punktu widzenie niniejszej pracy najistotniejsza. Bezpieczeństwo militarne ma zaspokoić najbardziej żywotne potrzeby państwa, integralność jego terytorium a także suwerenność i niepodległość (Mitkow, 2023, s. 149). Obowiązek ich zapewnienia ma prawny charakter gdyż wynika z art. 5 Konstytucji RP (Sadowski, 2015, s. 125–130). Najważniejszym z zadań Agencji, bez którego nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowanie armii zawodowej w modelu przyjętym w Polsce jest realizacja zadań związanych z zakwaterowaniem. Żołnierze otrzymują bowiem oprócz podstawowego wynagrodzenia, prawo do zakwaterowania realizowane w jednej z trzech form: 1) przydziału kwatery albo innego lokalu mieszkalnego; 2) przydziału miejsca w internacie albo kwaterze internatowej; 3) wypłaty świadczenia mieszkaniowego. Za realizację każdej z tych form zakwaterowania odpowiada Agencja Mienia Wojskowego. To prawo jest dzisiaj nieodłącznym elementem służby i pozbawienie jego żołnierzy miałoby skutek podobny do znacznej obniżki wynagrodzenia. Innymi zadaniami Agencji Mienia Wojskowego świadczącymi o jej istotnej roli w zapewnieniu bezpieczeństwa Państwa są zadania związane z obrotem z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Będą tu mieściły się zadania z zakresu międzynarodowego obrotu uzbrojeniem i produktami podwójnego zastosowania oraz związane z realizacją inwestycji dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

Agencja realizuje również zadania niezwiązane bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa takie jak gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz sprzedaż zbędnego sprzętu wojskowego i uzbrojenia. Jednak zadania te z biegiem czasu mają coraz mniejsze znaczenie, gdyż znaczna ich część wynikała z transformacji ustrojowej oraz modernizacji wojska związanej z wejściem do NATO.

Niniejsza praca podejmuje się również oceny charakterystycznego elementu finansowej konstytucji agencji wykonawczych jakim jest przekazywanie do budżetu państwa nadwyżek środków uregulowane w art. 22 ustawy o finansach publicznych. Jest to w istocie parapodatek dedykowany agencjom wykonawczym. Rozwiązanie to nie działa jednak tak jak chciał tego ustawodawca. Tylko nieliczne agencje wykonawcze regularnie przekazują środki finansowe do budżetu. Większość robi to sporadycznie lub wcale posiadając jednak znaczne wolne środki finansowe. Przyczyną tego jest faktyczna regulacja przekazywania nadwyżek przez rozporządzenia wydawane na podstawie delegacji zawartej we wspomnianym art. 22 lub

osłabianie regulacji zawartej w tym przepisie poprzez odpowiednie zapisy w ustawach tworzących daną agencję, jak ma to miejsce w przypadku Narodowego Centrum Badań i Rozwoju i Narodowego Centrum Nauki. W tym kontekście warto się zastanowić czy art. 22 ustawy o finansach publicznych, skoro nie przynosi zakładanego efektu fiskalnego, może powodować jakieś działania negatywne. Zdaniem autora niniejszej pracy może, bowiem zniechęca on agencje wykonawcze do generowania zysku. Paradoksalnie zniechęcanie agencji wykonawczych do generowania zysku miało być celem wprowadzenia art. 22 ustawy o finansach publicznych. Jednak zastosowanie jego do np. Agencji Mienia Wojskowego, której jednym z zadań jest gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, w czym mieści się również najem czy dzierżawa tego mienia tak aby generować jak największy zysk, jest logicznie sprzeczne.

Znowu wracamy do genezy wprowadzenia do polskiego porządku agencji wykonawczej wzorowanej na agencjach wykonawczych UE. Agencje wykonawcze, których podstawowym celem jest redystrybucja środków jak Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości nie mają powodu, aby być motywowane do osiągania zysku i zasada odprowadzania co roku nadwyżek do budżetu państwa jest dla nich adekwatna. Natomiast agencje wykonawcze, których jednym z zadań jest gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, w czym zawiera się generowanie zysku z tego mienia, powinny być zachęcane do osiągania zysku. W ich przypadku art. 22 ustawy o finansach publicznych ma charakter demotywujący. W tym zakresie ustawodawca powinien inaczej regulować sytuację agencji wykonawczych, które głównie realizują programy od tych, które gospodarują mieniem Skarbu Państwa i realizują inwestycje. Rozsądnym kierunkiem poszukiwania powinno być nałożenie na te drugie obowiązku odprowadzania tylko części nadwyżki środków do budżetu, zezwalając na przeznaczenie pozostałej kwoty nadwyżki w jakiejś części na premie lub nagrody dla pracowników agencji. Powinno to działać motywująco na kadrę i urzeczywistniać zasady nowego zarządzania w sektorze publicznym stojące u podstaw wprowadzenia agencji wykonawczych do polskiego porządku prawnego.

Ostatni rozdział pracy poświęcony jest legitymacji procesowej Agencji Mienia Wojskowego oraz zagadnieniom podatkowym związanych z działalnością tej agencji. Odnosi się on bezpośrednio do tez szczegółowych postawionych w tych zakresach.

Orzecznictwo związane z legitymacją procesową wskazuje, iż generalnie Agencja Mienia Wojskowego w sprawach związanych z majątkiem Skarbu Państwa może pozywać i być pozywana w imieniu własnym. Jednakże nawet stabilizacja orzecznictwa w tym zakresie

powoduje, iż w większości analizowanych spraw elementem taktyki procesowej jest podważanie legitymacji biernej lub czynnej Agencji Mienia Wojskowego.

Analiza orzecznictwa związanego z podatkiem od nieruchomości połączonego z dodaniem w 2023 r. nowego art. 7a. w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego daje odpowiedzi w zakresie tezy szczegółowej dotyczącej tego podatku. W obecnym stanie prawnym Agencja powinna płacić podatek w podwyższonej „gospodarczej" stawce od nieruchomości, które oddała w posiadanie dla przedsiębiorców i nieruchomość ta ma związek z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą. Rozumienie związku nieruchomości z działalnością gospodarczą prezentowane w orzecznictwie powoduje, iż w istocie zasadą będzie opłacanie stawki gospodarczej od nieruchomości oddanych w posiadanie zależne przedsiębiorcy. Wyjątki od tej zasady będą rozpatrywane ad casum w szczególnych sytuacjach faktycznych, gdzie Agencja będzie miała szanse wykazać, iż nieruchomość będąca w posiadaniu zależnym przedsiębiorcy nie ma nawet teoretycznego związku z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą.

Jednocześnie nowy art. 7a ustawy o Agencji Mienia Wojskowego powoduje, iż w odniesieniu do nieruchomości, które pozostają w posiadaniu Agencji, zasadą będzie płacenie od nich podatku od nieruchomości w niższej stawce. Wyjątkami od tej zasady będą sytuacje, gdy nieruchomość taka będzie wykorzystywana przez Agencję do realizacji jednego z zadań, które nie zostało objęte zakresem wspomnianego art. 7a. Takich zadań jednak jest niewiele.

W zakresie kolejnej tezy szczegółowej dotyczącej okresu uiszczania przez Agencję opłaty przekształceniowej wykazano, iż będzie ona objęta podstawowym okresem uiszczania opłaty przekształceniowej, tj. niezwiązanym z działalnością gospodarczą. Opłata przekształceniowa dotyczy bowiem nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, służącymi Agencji do zakwaterowywania żołnierzy, co nie stanowi działalności gospodarczej.

Ogólnie mając na względzie nową treść art. 7a ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, Agencja co do zasady nie jest przedsiębiorcą i to powinien być punkt wyjścia we wszelkich rozważaniach na temat jej statusu. Jedynie w niektórych wyjątkowych stanach faktycznych będzie można jej przypisać status przedsiębiorcy.

Kolejna teza szczegółowa postawiona w niniejszej pracy dotyczy podatku od czynności cywilnoprawnych i od czynności zbycia nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego. W orzecznictwie funkcjonują dwie przeciwstawne linie. Zgodnie z jedną zbycie nieruchomości przez Agencję korzysta ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych jako czynność z zakresu gospodarki nieruchomościami. Stanowisko przeciwstawne głosi, iż czynności te nie korzystają ze zwolnienia z podatku. Ponieważ orzecznictwo prezentujące jedno i drugie

stanowisko jest stosunkowo nowe i pochodzi od Naczelnego Sądu Administracyjnego nie możemy stwierdzić, iż w tym zakresie mamy wspólną, jednolitą linię orzeczniczą. Dominujące, poprzez liczbę orzeczeń, jest jednak stanowisko, iż czynność zbycia nieruchomości przez Agencję korzysta ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych.

Ostatnią tezą szczegółową jest czy wynagrodzenia kadry kierującej agencjami wykonawczymi są dostosowane do rozmiarów prowadzonej działalności. Niestety w największych i najmniejszych agencjach wykonawczych zasady wynagradzania kadry kierowniczej są jednakowe. Wyjątkiem jest tutaj Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, gdzie został zwiększony górny pułap dopuszczalnego wynagrodzenia choć nie są jasne powody dla takiej decyzji Rady Ministrów. Z uwagi na czas dokonanej zmiany w tym zakresie można jedynie domniemać, iż miało to związek z rolą tej agencji w czasie epidemii COVID-19.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

1. Augustyniak M. (2017), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa.
2. Babiarz S. (2023), Wyłączenie od opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych sprzedaży nieruchomości (lokali mieszkalnych) przez Agencję Mienia Wojskowego, *Rejent*, 10(390).
3. Bal-Domańska B. (2006), Decentralizacja finansów publicznych w Polsce i wybranych państwach Europy, *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, nr 1124, Wrocław.
4. Banyś W. (2017), Dywersyfikacja instytucjonalna i autonomia uczelni oraz ich miary, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 2(50).
5. Barankiewicz T. (2022), Metody badania prawa [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka,* (red.) H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa.
6. Bem J. (1820), *Doświadczenia nad zapalającymi rakietami Congreve'a zebrane w Królewskiej Polskiej Artylerii do roku 1819*, Weimar.
7. Biernikowicz W. (2014), *Wpływ outsourcingu na system transportowy Sił Zbrojnych RP*, Poznań.
8. Bieś P. (2011), Prawnoustrojowe podstawy funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych*, 4.
9. Bieś-Srokosz P. (2020), *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa.
10. Bieś-Srokosz P. (2016), Realizacja ustawowych zadań przez agencje rządowe a interes publiczny, *PPP*, nr 7-8.
11. Bieś-Srokosz P. (2015), Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, (red.) M. Giełda i R. Raszewska-Skałecka, Wrocław.

12. Bieś-Srokosz P. (2016), Istota tworzenia nowych – nietypowych podmiotów w administracji publicznej w Polsce. Wybrane zagadnienia, [w:] *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, (red.) M. Kępa, M. Marszał, Wrocław.
13. Bigo T. (1928), *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa*, reprint 1990.
14. Boć J. (1993), *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław, s. 138.
15. Bogucki S., Winiarski K. (2021), [w:] *Podatek od czynności cywilnoprawnych*. Komentarz, (red.) A. Wacławczyk, S. Bogucki, K. Winiarski, Warszawa.
16. Borchardt K.O. (1997), *Kolebka Nawigatorów*, Gdynia.
17. Borodo A. (2020), [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, (red.) Z. Ofiarski, Warszawa.
18. Borszowski P., Winiarski K. (2025), [w:] *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, (red.) S. Bogucki, K. Stelmaszczyk Borszowska, P. Borszowski, K. Winiarski, wyd. II, Warszawa.
19. Bromber P. (2014), Rola i funkcjonowanie NFZ w systemie ochrony zdrowia, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802.
20. Brzyska J. (2023), Poland's Innovation Performance: Drivers, Challenges, Policy Implications, *Procedia Computer Science*, 225(5).
21. Bywalec G. (2008), Decentralizacja a funkcje finansów publicznych, *ST*, nr 6.
22. Bywalec G. (2007), Problemy pomiaru decentralizacji finansów publicznych, *ST*, nr 12.
23. Chojna-Duch E., Mekiński M. (2016), Dopuszczalność zmian w planie finansowym Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – problemy prawne na przykładzie kosztów wynagrodzeń, *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, 3.
24. Cichowski P., Szulc M. (2013), Agencja Wywiadu, [w:] *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, (red.) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice.
25. Cieśla Z. (2005), Inne podmioty administrujące, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa.
26. Czarnecki K. (2011), Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego, *Zarządzanie Publiczne*, 1(15).
27. Czyżewski A., Matuszczak A. (2014), KRUS w Polsce w świetle krajowych wydatków budżetowych po 1991 roku – uzasadnienie funkcjonowania odrębności

systemu wśród krajów Unii Europejskiej, *Roczniki, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu* (SERiA), 6.

28. Dąbek D., Zimmermann J. (2005), Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, (red.) P. Sarnecki, Warszawa.
29. Dębowska J. (2018), Prywatyzacja zadań w systemie bezpieczeństwa w nowoczesnych demokracjach XXI wieku, [w:] *Wykorzystanie nowoczesnych narzędzi informatycznych w identyfikacji zagrożeń*, (red.) Ł. Roman, K. Krassowski, S. Sagan, D. Wróblewski, Józefów.
30. Dowgier R. (2025), Zmiany w zakresie opodatkowania nieruchomości – ewolucja czy rewolucja?, *Krytyka Prawa*, 1(17).
31. Dowgier R., Etel L. (2025), [w:] *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*, (red.) G. Liszewski, B. Pahl, R. Dowgier, L. Etel, wyd. II.
32. Duda M. (2014), [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, (red.) P. Smoleń, wyd. 2, Warszawa.
33. Durlak S. (2019), Centralizacja Agencji Mienia Wojskowego, *Przedsiębiorstwo i Prawo*, 6.
34. Durys P. (2010), Zapobieganie wyścigowi zbrojeń w przestrzeni kosmicznej [w:] *Wykorzystanie przestrzeni kosmicznej: świat – Europa – Polska*, (red.) Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszona-Kostrzewa, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
35. Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.) (2014), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa.
36. Elsztein P. (1978), *Polska w Kosmosie*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa.
37. Etel L. (2025), Opodatkowanie budynków, budowli i gruntów przedsiębiorców – czy jest potrzebny kolejny wyrok Trybunału Konstytucyjnego?, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 3.
38. Etel L. (2025), Fundament w konstrukcji podatku od nieruchomości, *Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*, 5.
39. Feret E. (2018), Finansowe aspekty funkcjonowania współczesnej administracji publicznej, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, XVI/1, Opole.
40. Feria de la R. (2009), *The EU VAT Treatment of Public Sector Bodies: Slowly Moving in the Wrong Direction*, INTERTAX.

41. Fijałkowski M. (2013), *Zarys Dziejów Piły*, Piła.
42. Filipczyk H. (2015), *Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa.
43. Flejterski S., Zioło M. (2008), Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33).
44. Fleszer D. (2021), *Kontrola zarządcza jednostek sektora finansów publicznych*, Warszawa.
45. Gosik B. (2018), Marketyzacja usług w małych miastach w Polsce, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas*. *Zarządzanie*, 3.
46. Gronkiewicz A., Ziółkowska A. (2013), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice.
47. Huchla A. (2017), Taxation of the Public Sector in Poland, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics,* 7(1).
48. Izdebski H. (2012), Ustrój terytorialny Rzeczpospolitej Polskiej i zasada decentralizacji, [w:] *Ustrój terytorialny państwa, a decentralizacja systemu władzy publicznej*, (red.) A. Lutrzykowski, Toruń.
49. Jacuch A. (2022), Security and defense challenges – civil preparedness in NATO, *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*, 2(196).
50. Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A. (2005), Nietypowe podmioty administrujące − kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń.
51. Janiak A. (2012), [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, (red.) A. Kidyba, Warszawa.
52. Jaworek D., Podsiadło M., Wankat A. (2013), Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, [w:] *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, (red.) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice.
53. Jonek-Kowalska I. (2021), Research Institutes in Poland as an Element of the National Innovation System—Complexity, Financing and Effectiveness, *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 7(2).

54. Jóźwiak E. (2026), Agencje wykonawcze jako instrument realizacji zadań publicznych a ryzyka nadużyć finansowych – analiza modelu finansowania, *Studia Prawnoustrojowe*, 71.
55. Kaczurak-Kozak M. (2024), Finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczych w Polsce, *Studia Administracji i Bezpieczeństwa*, 16.
56. Karcz-Kaczmarek M. (2019), Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego: dylematy, wyzwania i perspektywy [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, (red.) R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa.
57. Kalisiak-Mędelska M. (2011), Decentralizacja administracji publicznej. Zarys problemu, *Biblioteka Regionalisty*, 11.
58. Kawa J. (2013), Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wywodu naukowego, *Studia Prawnoustrojowe*, 21.
59. Kiczka K. (2009), Działalność gospodarcza a gospodarowanie na przykładzie państwowej osoby prawnej, *Przegląd Prawa i Administracji*.
60. Kieres L. (2020), Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, *ST*, nr 3.
61. Kiraga S. (2016), Prywatyzacja bezpieczeństwa i prywatne firmy wojskowe, *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 2(10).
62. Kobylski P., Kosztowniak A. (2026), Dochody jednostek samorządu terytorialnego niezależne od zmian w systemie podatkowym w ujęciu ustawy z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, *FK*, nr 1.
63. Kołyska J. (2007), Ocena funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w programowaniu i realizacji polityki rozwoju wsi i rolnictwa Polski, *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 6(2).
64. Kokocińska K., Trela A. (2005), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Status prawny, *Prawo i Administracja*, 4.
65. Kokocińska K. (2016), Decentralisation as a political regime principle underlying relationships among different bodies of public authorities, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2(78).
66. Kompała (2015), Pojmowanie bezpieczeństwa militarnego, *Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej*, 3(15).
67. Kosikowski C. (2006), *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa.

68. Kosikowski C. (2011), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa.
69. Kosiński E. (2008), Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 1-2.
70. Kotowski A. (2025), Metoda prawnicza [w:] *Ius Scientiam Persequitur. Księga jubileuszowa z okazji 25-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, (red.) M. Badowski, L. Karski, J. Wesserling, Warszawa.
71. Kotowski E. (1993), *Przegląd struktur organizacyjnych i funkcjonalnych odpowiedzialnych za zakwaterowanie wojska*, Warszawa.
72. Kotowski M. (2025), Prawno-historyczne aspekty połączenia Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, *Kortowski Przegląd Prawniczy*, 4.
73. Kotowska E. (2012), Organizacja i funkcjonowanie sektora finansów publicznych, *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, 1(5).
74. Kopyściańska K. (2020), [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, (red.) Z. Ofiarski, Warszawa.
75. Kowalczyk E. (2025), [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, (red.) A. Mikos-Sitek, Warszawa.
76. Krawczyk A. (2024), *Model egzekucji administracyjnej należności pieniężnych w prawie polskim i austriackim*, Warszawa.
77. Krupnik S., Szczucka A., Lisek K. (2022), The Effects of Supporting Business Innovation and R and D Activities from European Union Funds in Poland: A Review of Evaluation Studies, *Journal of Public Governance*, 58(4).
78. Krynicka H. (2006), Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management), *Studia Lubuskie*, nr 2.
79. Krzykowski P. (2025), Dekodyfikacja postępowania administracyjnego w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – wybrane zagadnienia, *Studia Prawnoustrojowe*, 69.
80. Krzywoń A. (2014), Konstytucyjne aspekty autonomii szkoły wyższej [w:] *Prawo nauki. Zagadnienia wybrane*, (red.) A. Jakubowski, A. Wiktorowska, Warszawa.
81. Kucia-Guściora B., Münnich M. (2024), Państwowe fundusze celowe. Rozwój czy zmierzch instytucji? Próba oceny, [w:] *Instytucje prawa finansowego a wartości*

konstytucyjne: Księga dedykowana Profesor Teresie Dębowskiej-Romanowskiej, (red.) M. Bogucka-Felczak, T. Nowak, J. Olesiak, Łódź.

82. Kulesza M. (2023), *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, ST, nr 1-2.
83. Kulisz M.Z. (2022), Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w wybranych płaszczyznach, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wielowymiarowość bezpieczeństwa wewnętrznego*, (red.) M.Z. Kulisz, Nysa.
84. Kurowicka E. (2019), Nowe publiczne zarządzanie (New Public Management) w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane aspekty, [w:] *Współczesne problemy i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce*, (red.) M. Niedziółka, B. Suchodolski, Siedlce.
85. Lasoń M. (2015), Prywatyzacja konfliktów zbrojnych i jej wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI w., *Krakowskie Studia Międzynarodowe*,1.
86. Lewandowska M. (2023), *Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako podmiot polityki społecznej Państwa Polskiego – od instytucji ubezpieczeń społecznych w kierunku instytucji zabezpieczenia społecznego*, Warszawa.
87. Lewandowski M., Dudzik A., Ingersleben M. (2017), *Zarządzanie publiczne w sektorze kosmicznym*, Kraków.
88. Litwiniuk P. (2017), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie roszczeń pracowniczych, *Przegląd Prawa Rolnego*, 2(21).
89. Lipiec-Warzecha L. (2011), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa.
90. Maćkowiak E. (2014), Wpływ zmian w finansach publicznych na zasady rachunkowości jednostek sfery budżetowej, *Studia Ekonomiczne*, 164.
91. Maj I. (2015), Dualizm gmin – gmina jako podatnik i beneficjent tego samego podatku, *Finanse i Rachunkowość*, 1.
92. Majchrzak D. (2023), Teoretyczne i praktyczne aspekty bezpieczeństwa militarnego Rzeczpospolitej Polskiej: czynniki bezpieczeństwa militarnego Polski: wojna w Ukrainie, *Wiedza Obronna*, 1.
93. Majchrzak A. (2024), *Zmiany w dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el.
94. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. (2006), *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa.

95. Malinowska-Misiąg E. (2019), [w:] *Ustawa o finansach publicznych*. Komentarz, (red.) W. Misiąg, wyd. 3.
96. Marchewka-Bartkowiak K. (2011), Agencje wykonawcze, *Infos*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 17(109).
97. Marchewka-Bartkowiak K. (2014), Nowe zarządzanie publiczne, *Infos*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 18(178).
98. Mariański M., Kołodziejski K. (2026), Wzajemne przenikanie się aktów regulujących rynek finansowy na przykładzie rozporządzenia DORA, *Studia Prawnoustrojowe*, 71.
99. Mariański M. (2021), Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych, *Prawo i Więź*, 1(35).
100. Mariański M. (2025), Art. 64. Wejście w życie i stosowanie, [w:] *Operacyjna odporność cyfrowa sektora finansowego (DORA). Komentarz*, (red.) M. Lemonnier, Warszawa.
101. Mariański M. (2025), Komitet ds. Nadużyć Podatkowych (Comité de l'abus de droit fiscal) jako element kształtowania francuskiego systemu podatkowego, *Doradztwo Podatkowe - Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, nr 7(347).
102. Markowska-Bzducha E. (2012), Decentralizacja zadań i finansów sektora publicznego w krajach Unii Europejskiej w latach 2000-2010, *FK*, nr 12.
103. Marszałek A. (2013), Narodowe Centrum Nauki jako instytucja kreująca nową jakość finansowania badań podstawowych w Polsce, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, 3(35).
104. Mierzwa A. (2014), [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, (red.) P. Smoleń, Warszawa.
105. Miruć A. (2009), Wielość podmiotów administrujących, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red.) J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław.
106. Mitkow S. (2023), *Bezpieczeństwo militarne Polski w realiach XXI wieku. Wybrane aspekty*, Warszawa.
107. Modzelewski W., Janiec-Modzelewska R. (2019), *Komentarz do ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych*, Warszawa.
108. Modzelewski W., Bielawny J., Unisk M., Sik M., Wesołowski P., Zyśk P. (2025), [w:] *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, (red.) W. Modzelewski, J. Bielawny, M. Unisk, wyd. 13.

109. Mrożek J. (2019), Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2.
110. Mudrecki A. (2023), VAT taxation of municipalities in Poland and France – a legal and comparative study, *Business Law Journal*, 4.
111. Murach M. (2014), Przekazywanie nieruchomości zbędnych poza resort obrony narodowej, *Civitas et Lex*, 1.
112. Niewiadomski A. (2017), Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, *Studia Iuridica*, 72.
113. Nowacka E.J. (2010), *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa.
114. Ofiarska M., Ofiarski Z. (2021), Tryb tworzenia związku metropolitalnego, ustalania i zmiany jego obszaru i granic [w:] *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, (red.) M. Ofiarska, Z. Ofiarski, Warszawa.
115. Ofiarski Z. (2021), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*.
116. Pahl B. (2010), Opodatkowanie nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego, *FK*, nr 9.
117. Pahl B. (2022), Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt SK 39/19, *Przegląd Sejmowy*, 6(173).
118. Pahl B. (2023), *Posiadanie w konstrukcji prawnej podatków*, Warszawa.
119. Pahl B. (2025), Glosa krytyczna do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18.10.2023 r., SK 23/19, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 10.
120. Pahl B., Radziłowicz M. (2021), Opodatkowanie nieruchomości i obiektów budowlanych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24.02.2021 r., SK 39/19, na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego. Glosa do wyroku NSA z dnia 4 marca 2021 r., III FSK 896/21, *FK*, nr 4.
121. Panfil P. (2025), Numeryczne reguły polityki fiskalnej a debudżetyzacja finansów publicznych w Polsce, *Przegląd Prawa i Administracji*, t. CXL.
122. Pawłowski J. (2022), Postrzeganie bezpieczeństwa militarnego i politycznego w świetle uwarunkowań historycznych i zagrożeń dla państwa. Próba definiowania, *Wiedza Obronna*, 4(281).
123. Pelec D. (1999), Status i pozycja jednostki w prawie publicznym, *AUW*, t. CCLXVII.
124. Perczyński M. (1952), Wewnątrz-zakładowy rozrachunek gospodarczy, *Ekonomista*, Kwartał III, Warszawa.

125. Pest P. (2025), *Zasady budżetowe a współczesność*, Warszawa.
126. Pocztowski B. (2019), *Publicznoprawne aspekty statusu agencji rządowych*, Lublin.
127. Popławski M., Pahl B. (2025), Konstytucyjny wzorzec nakładania opłat publicznoprawnych a opłata miejscowa, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 3(85).
128. Potocki A. (2016), Opodatkowanie lasów a źródła finansowania gmin, *Rocznik Samorządowy*, 5.
129. Prud'homme R. (1994), On the Dangers of Decentralization, *Policy Research Working Paper*, 1252, Waszyngton.
130. Przybysz P. (2020), *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa.
131. Putyra M. (2013), Agencja Mienia Wojskowego [w:] *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, (red.) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice.
132. Rabiej E. (2018), Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot tworzący SPZOZ – analiza wybranych aspektów prawnych i finansowych, *Optimum. Economic Studies*, 3(93).
133. Radzikowski K. (2025), Czy zbiór przepisów można nazwać systemem (racjonalnym systemem)?, *Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, 2(342).
134. Rajca L. (2009), Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36).
135. Raszkowski A. (2006), Marketyzacja usług publicznych (wybrane problemy), *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Gospodarka a Środowisko*, 6(1145).
136. Ratajczak M. (2024), Jednostka budżetowa jako podstawowa forma gospodarki budżetowej — od PRL do czasów współczesnych, [w:] *Kierunki usprawnień gospodarki oraz organizacji w aspekcie zarządczym i prawnym*, (red.) M. Flieger, D. Mączyński, Poznań.
137. Reveron D.S. (2010), *Exporting security: International engagement, security cooperation, and the changing face of the US military*, Georgetown University Press.
138. Romaniuk P. (2017), Idea Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management) w realizacji zadań publicznych, [w:] *Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego*, (red.) M. Sitek, E. Feret, J. Dobkowski, I. Palus, Józefów.

139. Sadowski S. (2015), Bezpieczeństwo Militarne Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Prawne i gospodarcze podstawy bezpieczeństwa*, (red.) S. Kamosiński, T. Kuczur, J. Laskowska, Bydgoszcz.
140. Salachna J.M. (red.), Tyniewicki M. (red.) (2024), *Finanse publiczne. Komentarz*, WKP.
141. Sancewicz P. (2021), Status prawny i zadania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości jako podmiotu administrującego, *PPP*, 2.
142. Sieklucki D. (2022), Decentralizacja – podstawowe zagadnienia teoretyczne, *Teoria Polityki*, 2(77).
143. Skowronek C. (2024), System funkcjonowania państwowych rezerw rzeczowych w latach 1990–2024, *Gospodarka Materiałowa i Logistyka*, 4.
144. Smarż J. (2021), Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej, *ST*, nr 1-2.
145. Sordon N. (2021), Funkcjonowanie agencji wykonawczych finansujących badania naukowe w Unii Europejskiej, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(9).
146. Stahl M. (2004), Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* (red.) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa.
147. Stahl M. (2011), Wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym i władztwo jako cechy podmiotów administrujących [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*. Tom 6, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel.
148. Starościak J. (1960), *Decentralizacja administracji*, Warszawa.
149. Stepnowska M. (2017), [w:] *Prawo wojskowe*, (red.) W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska, Warszawa.
150. Strzelczyk R. (2016), *Podatki i opłaty dotyczące nieruchomości*, Warszawa.
151. Subocz K. (2021), [w:] *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, (red.) A. Kościńska-Paszkowska, Warszawa.
152. Swoboda P. (2014), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa państwa, [w:] *Bezpieczeństwo RP. Wczoraj i dziś. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, (red.) M. Śliwa, A. Żebrowski, R. Kłaczyński, Kraków.
153. Szczęśniak P. (2015), Podatek od czynności cywilnoprawnych [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego,* (red.) A. Hanusz, Warszawa.

154. Szlachetko J.H. (2018), Trwałość decentralizacji władzy publicznej - pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką, *ST*, nr 10.
155. Szwagrzyk K. (2000), *Zbrodnie w majestacie prawa 1944-1955*, Warszawa.
156. Szymanek P. (2023), Krajowy System e-Faktur jako model centralnego rejestru faktur, *Doradztwo Podatkowe*, 8.
157. Ślusarczyk Z. (2015), Rola Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej, *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 3(45).
158. Świderska G.K. (2025), *Zrozumieć sprawozdanie finansowe*, Warszawa.
159. Wierzbicki J. (1968), Finansowe aspekty rozrachunku gospodarczego przedsiębiorstw państwowych, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 3.
160. Wiktorowska A. (2002), *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa.
161. Wiktorowska A. (2020), Granice decentralizacji, *Studia Iuridica*, 85.
162. Wilanowska M. (2020), Zasada decentralizacji władzy publicznej w kontekście realizowania przez gminę zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, *Studia Prawnoustrojowe*, 50.
163. Winiarska K. (2011), Formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 32.
164. Wojciechowski Ł. (2016), Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja bezpieczeństwa finansowego w świetle wybranych aspektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, *Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja*, 1(6).
165. Woltanowski P. (2024), [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, (red.) J.M. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa.
166. Zajdler L. (1977), *Dzieje zegara*, Warszawa.
167. Zatyka E. (2015), Uwagi końcowe - problemy prywatnego sektora ochrony w Europie [w:] *Przestępczość w XXI wieku. Zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawno-kryminologiczne*, (red.) W. Filipkowski, E.W. Pływaczewski, Z. Rau, Warszawa.
168. Zawadzka-Pąk U.K. (2024), [w:] *Finanse publiczne. Komentarz*, (red.) J.M. Salachna, M. Tyniewicki, Warszawa.

169. Zawicki (2007), Instrumenty nowego zarządzania publicznego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 759.
170. Zieliński M. (2014), Agencje wykonawcze UE, *Europejski Przegląd Sądowy*, 6.
171. Ziniewicz M.A., Źróbek R. (2008), Zasady gospodarowania zasobami nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości,* 1(16).
172. Żebrowski A. (2012), Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane problemy, *Studia Politologica*, 8.
173. Żołyński J. (2024), Tożsamość cyfrowa w prawie pracy [w:] *O tempora! O mores! O czasie pracy i o czasie zmian. Księga jubileuszowa prof. Krzysztofa Rączki*, (red.) M. Gersdorf, B. Godlewska-Bujok, A. Zwolińska, Warszawa.
174. Żywicka A., Bieś-Srokosz P. (2025), Hybrydowe modele (formy) współpracy administracji publicznej z podmiotami prywatnymi – perspektywa prawna i praktyczna, *Prawo i Więź*, 6(59).

AKTY PRAWNE

Prawo krajowe – ustawy

1. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 1966 nr 24 poz. 151 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz.U.2020.164 t.j. z dnia 2020.02.03.
3. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2025 poz. 707 t.j.).
4. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, (Dz.U.1991.107.464 z dnia 1991.11.22).
5. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2024 poz. 1270 t.j.).
6. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 1996 nr 90 poz. 405 ze zm.).

7. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych oraz zapasach obowiązkowych paliw (Dz.U. 1996 nr 90 poz. 404 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. 2024 poz. 1646 t.j.).
9. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2024 poz. 1145 t.j.).
10. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2003 nr 15 poz. 148 t.j.).
11. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. 2019 poz. 2136 t.j.).
12. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. 2000 nr 109 poz. 1158 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa (Dz.U. 2023 poz. 1582 t.j.).
14. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. 2001 nr 76 poz. 804).
15. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, (Dz.U.2003.64.592 z dnia 2003.04.15).
16. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104).
17. Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, (Dz.U.2007.115.789 z dnia 2007.06.29).
18. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U.2009.157.1241 z dnia 2009.09.24).
19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2025 poz. 1483 t.j.).
20. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2025 poz. 1484 t.j.).
21. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. 2024 poz. 1170 t.j.).
22. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. 2023 poz. 153 t.j.).
23. Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, Dz.U.2023.1790 t.j. z dnia 2023.09.05.

24. Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 1646).
25. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 2025 poz. 817 t.j.).
26. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, (Dz.U.2017.624 z dnia 2017.03.23).
27. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, (Dz.U.2017.623 z dnia 2017.03.23).
28. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, Dz.U.2025.6 t.j. z dnia 2025.01.03.
29. Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, Dz.U.2023.1743 t.j. z dnia 2023.08.30.
30. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2019 poz. 1572 ze zm.).
31. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2024 poz. 1320 t.j.).
32. Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz niektórych innych ustaw Dz.U.2022.646 z dnia 2022.03.21.
33. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2025 poz. 825 t.j.).
34. Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U.2024.122 z dnia 2024.02.01).
35. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).
36. Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r., (Dz.U.2025.63 z dnia 2025.01.20).

Rozporządzenia krajowe

1. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 kwietnia 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Dz.U.1996.50.215 z dnia 1996.04.29.

2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego, Dz.U.1997.100.622 z dnia 1997.08.26.
3. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 18 listopada 1998 r., w sprawie szczegółowych warunków i sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Dz.U.1998.145.943 z dnia 1998.12.02.
4. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 października 2003 r. w sprawie tworzenia funduszy, prowadzenia gospodarki finansowej oraz umarzania, Dz.U.2003.179.1754 z dnia 2003.10.20.
5. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 lutego 2005 r. w sprawie funduszy i gospodarki finansowej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Dz.U.2005.30.255 z dnia 2005.02.18.
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U.2009.30.193 z dnia 2009.02.25.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. 2010 nr 238 poz. 1579).
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 listopada 2011 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych, Dz.U.2011.257.1542 z dnia 2011.11.29.
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U.2012.1493 z dnia 2012.12.28. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w komórkach i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo przez niego nadzorowanych, Dz.U.2020.327 t.j. z dnia 2020.02.28.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 2016 r. w sprawie sposobu przekazywania mienia Skarbu Państwa do Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 2016 poz. 1599).
11. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2016 r. w sprawie gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 2016 poz. 1745).

12. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 lutego 2016 r. w sprawie gospodarowania lokalami mieszkalnymi przez Agencję Mienia Wojskowego (Dz.U. 2016 poz. 275).
13. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Dz.U.2017.1549 z dnia 2017.08.18.
14. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 października 2017 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. 2019 poz. 2299 t.j.).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, Dz.U.2021.740 t.j. z dnia 2021.04.22.
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz.U.2020.2172 z dnia 2020.12.07.
17. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Polskiej Agencji Kosmicznej, Dz.U.2020.2392 z dnia 2020.12.29.
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, Dz.U.2022.745 z dnia 2022.04.05.
19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, Dz.U.2024.1967 z dnia 2024.12.30.
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, Dz.U.2025.984 z dnia 2025.07.24 ze zm.

Prawo Unii Europejskiej

1. Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.U.UE.L.2011.306.41 z dnia 2011.11.23.
2. Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.U.UE.L.2024.1265, z dnia 2024.04.30.

3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych.
4. Rozporządzeniem Rady (WE) NR 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiającym wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, Dz. Urz.UE L 134/1 z dnia 29.05.2009 ze zm.
5. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania, Dz.U.UE.L.2021.206.1 z dnia 2021.06.11
6. Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę" i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, Dz. Urz.UE L 249/38 z dnia 14.07.2021 ze zm.
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie nadzoru budżetowego państw członkowskich.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, Dz.U.UE.L.2024.1263 z dnia 2024.04.30.
9. Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U.UE.L.2024.1264 z dnia 2024.04.30.

Inne akty prawne

1. Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw paliwowych, objętych budżetem centralnym, M.P.1950.A-55.630 z dnia 1950.05.17.
2. Uchwała nr 31 Rady Ministrów z dnia 20 marca 2023 r. w sprawie niewpłacenia nadwyżki środków finansowych Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (M.P. 2023 poz. 280).
3. Uchwała nr 43 Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie niewpłacenia nadwyżki środków finansowych Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (M.P. 2024 poz. 378).

4. Umowa między Rządem RP a Rządem USA o wzmocnionej współpracy obronnej z dnia 15 sierpnia 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 2153).
5. Zarządzenie Nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 31 października 2013 r. w sprawie nadania statutów Inspektoratowi Wsparcia Sił Zbrojnych oraz jednostkom podległym Szefowi Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Dz.Urz.MON.2013.291.
6. Zarządzenie Nr 19/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie organizacji archiwów wyodrębnionych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz zakresu ich działania, Dz.Urz.MON.2016.118 z dnia 2016.07.04.

III. ORZECZNICTWO

Trybunał Konstytucyjny

1. Wyrok TK z 24 lutego 2021 r., SK 39/19.
2. Wyrok TK z 12 lipca 2007 r., U 7/06.

Sąd Najwyższy

3. Wyrok SN z 13 stycznia 2010 r., II CSK 323/09.
4. Wyrok SN z 20 stycznia 2015 r., V CSK 122/14.
5. Postanowienie SN z 18 lutego 2005 r., V CK 771/04.
6. Postanowienie SN z 19 stycznia 2005 r., V CK 768/04.
7. Postanowienie SN z 20 kwietnia 2005 r., V CK 834/04.

Naczelny Sąd Administracyjny

8. Wyrok NSA z 4 marca 2021 r., III FSK 896/21.
9. Wyrok NSA z 28 czerwca 2023 r., III FSK 76/23.
10. Wyrok NSA z 14 grudnia 2023 r., III FSK 967/23.
11. Wyrok NSA z 8 maja 2025 r., III FSK 1409/23.
12. Wyrok NSA z 4 marca 2021 r., III FSK 895/21.
13. Wyrok NSA z 4 marca 2021 r., III FSK 897/21.
14. Wyrok NSA z 28 czerwca 2023 r., III FSK 924/22.
15. Wyrok NSA z 8 czerwca 2025 r., III FSK 263/24.

16. Wyrok NSA z 8 czerwca 2025 r., III FSK 1409/23.
17. Wyrok NSA z 28 czerwca 2023 r., III FSK 76/23.
18. Wyrok NSA z 5 kwietnia 2024 r. I OSK 2384/22.
19. Wyrok NSA z 19 września 2022 r., III FSK 55/22.
20. Wyrok NSA z 19 września 2022 r., III FSK 380/22.
21. Wyrok NSA z 19 września 2022 r., III FSK 281/22.
22. Wyrok NSA z 25 października 2023 r., III FSK 686/23, LEX nr 3650476.
23. Wyrok NSA z 25 października 2023 r., III FSK 687/23, LEX nr 3650834.
24. Wyrok NSA z 25 października 2023 r., III FSK 712/23, LEX nr 3650631.
25. Wyrok NSA z 25 października 2023 r., III FSK 742/23, LEX nr 3650344.
26. Wyrok NSA z 25 października 2023 r., III FSK 743/23, LEX nr 3650371.
27. Wyrok NSA z 25 października 2023 r., III FSK 775/23, LEX nr 3650331.
28. Wyrok NSA z 25 października 2023 r., III FSK 780/23, LEX nr 3650664.

Sądy powszechne

29. Wyrok SA w Warszawie z 5 stycznia 2016 r., I ACa 529/15.
30. Wyrok SA w Warszawie z 30 stycznia 2019 r., VI ACa 923/17.
31. Wyrok SO w Warszawie z 27 grudnia 2021 r., XXV C 1059/18.
32. Wyrok SO w Łodzi z 17 grudnia 2020 r., III Ca 2048/19.
33. Wyrok SO w Suwałkach z 25 listopada 2020 r. I Ca 364/20.
34. Wyrok SO Warszawa-Praga w Warszawie z 12 kwietnia 2022 r., IV Ca 1501/19.
35. Wyrok SR w Warszawie z 29 maja 2015 r. I C 74/15.

Wojewódzkie Sądy Administracyjne

1. Wyrok WSA w Olsztynie z 6 marca 2024 r., I SA/Ol 39/24.
2. Wyrok WSA w Poznaniu z 16 maja 2024 r., I SA/Po 162/24.
3. Wyrok WSA w Szczecinie z 21 maja 2025 r., I SA/Sz 32/25.
4. Wyrok WSA w Lublinie z 11 czerwca 2021 r. I SA/Lu 182/21.
5. Wyrok WSA w Poznaniu z 12 czerwca 2025 r., I SA/Po 122/25.
6. Wyrok WSA w Poznaniu z 16 czerwca 2024 r. I SA/Po 162/24
7. Wyrok WSA w Szczecinie z 17 września 2025 r. I SA/Sz 308/25.
8. Wyrok WSA w Szczecinie z 8 maja 2024 r. I SA/Sz 98/24.
9. Wyrok WSA we Wrocławiu z 12.06.2024 r. I SA/Wr 882/23.

Pozostałe

Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 9.11.2015 r., BDF1.4800.120.2015, LEX nr 2011658.

IV. PROJEKTY USTAW

1. Sejm RP (2000) Projekt ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Uzasadnienie, druk nr 2127 z 31 lipca 2000, III kadencja.
2. Sejm RP (2008), Projekt ustawy o finansach publicznych wraz z projektami aktów wykonawczych, druk nr 1181 z 20.10.2008 r., uzasadnienie, VI kadencja.
3. Sejm RP (2008), Projekt ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, druk nr 1181 z 20.10.2008 r., uzasadnienie, VI kadencja.
4. Sejm RP (2023), Projekt ustawy o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw, uzasadnienie, druk 3409 z 28 czerwca 2023 r., IX kadencja.
5. Sejm RP (2024), Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Uzasadnienie, druk 472, 21.06.2024, X kadencja.

V. DOKUMENTY WEWNĘTRZNE AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO

1. Wytyczne nr 4/2025 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 6 czerwca 2025 r. w sprawie zasad najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości przez Agencję Mienia Wojskowego.
2. Wytyczne nr 5/2025 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 6 czerwca 2025 r. w sprawie zbywania nieruchomości Skarbu Państwa, będących w zasobie Agencji Mienia Wojskowego.
3. Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego Agencji Mienia Wojskowego na lata 2025 – 2027, Agencja Mienia Wojskowego, listopad 2024.
4. Decyzja nr 109/2024 Prezesa Agencji Mienia Wojskowego z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Agencji Mienia Wojskowego.

VI. INFORMACJA PUBLICZNA

1. Odpowiedź Polskiej Agencji Kosmicznej z dnia 15 stycznia 2026 r. na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.
2. Odpowiedź Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z dnia 20 stycznia 2026 r. na wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz sprawozdania Rb-40 Narodowego Centrum Badań i Rozwoju za lata 2018-2024.
3. Odpowiedź Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych z dnia 21 stycznia 2026 r. na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.
4. Odpowiedź Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 21 stycznia 2026 r. na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

VII. ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. Encyklopedia PWN [online], Wydawnictwo Naukowe PWN, dostęp: 20.03.2025.
2. Agencja Mienia Wojskowego, https://airshowradom.pl/informacje/historia-air-show.
3. Ministerstwo Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne.
4. Wojsko Polskie, https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/2026-01-16m-nowy-program-rozwoju-si-zbrojnych-rp-wyznacza-kierunki-transformacji-wojska-polskiego.
5. Agencja Mienia Wojskowego, Plan postępowań o udzielenie zamówień na dostawy i usługi 2019 r., https://amw.com.pl/pl/zamowienia-publiczne/plan-postepowan.
6. Agencja Mienia Wojskowego, Plan postępowań o udzielenie zamówień na roboty budowlane 2019 r., https://amw.com.pl/pl/zamowienia-publiczne/plan-postepowan.
7. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Plan postępowań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na rok 2024, wersja pierwotna, https://www.gov.pl/web/arimr/plany-postepowan-o-udzielenie-zamowien-w-arimr-na-rok-2024.
8. Główny Urząd Statystyczny, Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 r., https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/, dostęp 01.04.2025.
9. Komisja Europejska, (2020), Communication to the Commission: Delegation of implementation tasks to Executive Agencies for the 2021-2027EU programmes", ,

Tabela 3, https://hadea.ec.europa.eu/document/download/735e1b1c-1f4b-4aa1-a1cb-e7079b47b4d6_en

10. NASA, 2024, Budget Estimates, www.nasa.gov/wp-content/uploads/2023/03/nasa-fy-2024-cj-v3.pdf.

Spis tabel, rysunków i wykresów

Tabela 1 Zakres właściwości miejscowej oddziałów regionalnych Agencji Mienia Wojskowego.

Tabela 2 Podstawy prawne otrzymywania dotacji przez agencje wykonawcze.

Tabela 3 Udział dotacji w łącznych dochodach agencji wykonawczych w 2025 r.

Tabela 4 Wysokość wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa w latach 2018 -2019.

Tabela 5 Wysokość wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa w latach 2020 -2021.

Tabela 6 Wysokość wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa w latach 2022 -2023.

Tabela 7 Wysokość wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa w roku 2024.

Tabela 8 Suma w wpłat nadwyżki środków agencji wykonawczych do budżetu państwa z lat 2018 -2024. Dane w tys. zł.

Tabela 9 Stan środków pieniężnych na koniec roku W Agencjach wykonawczych (bez RARS) w mln zł.

Tabela 10 Wybrane dane z planu finansowego AMW w podziale na oddziały.

Tabela 11 Wzrost wydatków Agencji Mienia Wojskowego w latach 2016 – 2025 na tle wybranych agencji wykonawczych.

Tabela 12 Liczba planowanych zamówień publicznych w AMW i ARiMR w podziale według szacowanej wartości.

Tabela 13 Wybrane dane z planu finansowego AMW w podziale na oddziały.

Tabela 14 Wzrost wydatków Agencji Mienia Wojskowego w latach 2016 – 2025 na tle wybranych agencji wykonawczych.

Tabela 15 Liczba planowanych zamówień publicznych w AMW i ARiMR w podziale według szacowanej wartości.

Rysunek 1 Struktura organizacyjna Biura Prezesa Agencji Mienia Wojskowego

Rysunek 2 Struktura organizacyjna oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego