

Edyta Jóźwiak

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-4596-7990

edyta.jozwiak@uwm.edu.pl

Agencje wykonawcze jako instrument realizacji zadań publicznych a ryzyka nadużyć finansowych – analiza modelu finansowania

Wstęp

Na podstawie ustawy o finansach publicznych (dalej jako u.f.p.) jednostki sektora finansów publicznych, w tym agencje wykonawcze zaliczane do tego sektora zgodnie z art. 9 u.f.p., zostały ustawowo zobowiązane i uprawnione do dysponowania środkami publicznymi w zakresie realizacji przypisanych im ustawowo zadań. Funkcjonowanie tych podmiotów ma kluczowe znaczenie dla realizacji polityk publicznych, zwłaszcza w obszarach o strategicznym znaczeniu dla państwa i społeczeństwa¹.

Efektywne funkcjonowanie systemu finansów publicznych, rozumiane jako zdolność do zapewnienia optymalnego zaspokojenia potrzeb na poziomie lokalnym, regionalnym oraz krajowym, wymaga zarówno prawidłowego gromadzenia, jak i racjonalnego oraz transparentnego wydatkowania środków publicznych. Przejrzystość i odpowiedzialność w gospodarowaniu tymi zasobami stanowią fundament zaufania społecznego oraz efektywności działania całego sektora publicznego².

Jednym z kluczowych mechanizmów ochrony finansów publicznych jest system kontroli, obejmujący zarówno kontrolę wewnętrzną, jak i zewnętrzną. System ten ma na celu zapewnienie zgodności realizowanych działań z obowiązującymi przepisami prawa, zasadami gospodarności i efektywności, a także zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym. Kontrola wewnętrzna w agencjach wykonawczych pełni funkcję monitoringu

¹ Art. 4 i art. 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530).

² S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 126.

bieżącego, natomiast kontrola zewnętrzna, realizowana przez podmioty, takie jak Najwyższa Izba Kontroli (dalej jako NIK) czy Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (franc. *L'Office européen de lutte antifraud* – OLAF), ma charakter audytu i oceny całościowej działalności pod względem prawidłowości i celowości wykorzystania środków publicznych.

W praktyce jednak, mimo istniejących ram prawnych i instytucjonalnych, w funkcjonowaniu agencji wykonawczych pojawiają się wyzwania związane z kompleksowością systemu finansowania oraz koniecznością koordynacji środków pochodzących z różnych źródeł krajowych, unijnych oraz innych zewnętrznych. Brak jednolitych standardów raportowania oraz rozbieżności interpretacyjne mogą prowadzić do nieefektywności oraz zwiększonego ryzyka naruszeń zasad dyscypliny finansów publicznych.

Z tego względu dalsze doskonalenie systemu zarządzania i nadzoru nad wydatkowaniem środków przez agencje wykonawcze jest niezbędne dla zwiększenia efektywności ich funkcjonowania oraz wzmocnienia transparentności i odpowiedzialności w sektorze finansów publicznych. Autorka wybrała agencje wykonawcze jako przedmiot analizy ze względu na ich specyficzną formę organizacyjno-prawną, ustanowioną w celu realizacji kluczowych zadań państwa. Ponadto, ze względu na zróżnicowany charakter powierzonych im zadań, każdorazowo wymaga się indywidualnego podejścia do zarządzania oraz alokacji środków finansowych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza statusu prawnego agencji wykonawczych w sektorze finansów publicznych oraz ocena przyjętych w ustawie o finansach publicznych rozwiązań dotyczących źródeł finansowania, zasad wydatkowania środków publicznych oraz mechanizmów kontroli ich wykorzystania, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu tych regulacji na transparentność i efektywność gospodarowania środkami publicznymi. Autorka podjęła próbę odpowiedzi na problem badawczy, czy obowiązujący model normatywny agencji wykonawczych, oparty na ramowej regulacji ustawy o finansach publicznych oraz szerokim odesłaniu do ustaw odrębnych, zapewnia wystarczający poziom przejrzystości, spójności i skuteczności w zarządzaniu środkami publicznymi pochodzącymi z różnych źródeł finansowania. W artykule postawiono hipotezę badawczą, zgodnie z którą obecna konstrukcja prawna agencji wykonawczych, mimo zapewnienia im elastyczności organizacyjnej i finansowej, nie gwarantuje w pełni jednolitych standardów nadzoru i transparentności, co w praktyce może sprzyjać rozbieżnościom interpretacyjnym oraz zwiększonemu ryzyku naruszeń zasad dyscypliny finansów publicznych. Realizacja wskazanego celu nastąpiła przy zastosowaniu metod badawczych właściwych dla nauk prawnych, w szczególności metody dogmatyczno-prawnej, polegającej na analizie obowiązujących przepisów prawa, metody analizy systemowej i funkcjonalnej, a także metody empirycznej w ograniczonym zakresie, obejmującej analizę wybranych raportów NIK oraz ustaleń OLAF, co

pozwoili na zestawienie konstrukcji normatywnej z praktyk funkcjonowania agencji wykonawczych.

Status prawny i organizacyjny agencji wykonawczych w sektorze finansów publicznych

Powstanie agencji wykonawczych wiże się z koncepcją nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management* – NPM), zapoczątkowaną w Wielkiej Brytanii w latach 80. ubiegłego wieku. Głównym jej założeniem była zmiana funkcjonowania administracji publicznej z tzw. modelu biurokratycznego na model menedżerski³. Agencje wykonawcze w Polsce zostały wprowadzone w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Jako taka forma organizacyjno-prawna nie znajdowały swojego odpowiednika w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. ani w ustawie o finansach publicznych z 2005 r.⁴ Rozwiązania prawne przyjęte w obecnie obowiązującym akcie prawnym w pewnym stopniu wzorowane są na przyjętych w przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. Zgodnie z jego treścią unijne agencje działają zgodnie ze statutem uchwalonym przez Radę UE, który ujednolica działalność agencji wykonawczych pod względem instytucjonalnym, określając w szczególności ich strukturę, zadania, konstruowanie budżetu operacyjnego czy nadzór. Głównym zadaniem agencji unijnych jest zarządzanie programami wspólnotowymi. W celu realizacji tego zadania został im nadany status osób prawnych⁵.

Zamierzeniem polskiego ustawodawcy było wprowadzenie instytucji agencji wykonawczej jako nowej formy organizacyjno-prawnej do wykonywania kluczowych zadań państwa wraz z zasadami, warunkami i procedurami obowiązującymi w tworzeniu instytucji o takim statusie. Jednocześnie nie sprecyzowano, jakie zadania państwa należy uważać za kluczowe⁶. W ustawie o finansach publicznych ustawodawca zawarł definicję agencji wykonawczej, określając ją jako państwową osobę prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Na tle tego unormowania pojawiły się w doktrynie prawa publicznego rozbieżności interpretacyjne dotyczące

³ M. Kaczurak-Kozak, *Finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczych w Polsce*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2024, nr 16, s. 76.

⁴ K. Kopyścińska, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 18.

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) NR 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi (Dz.U. L 11 z 16.1.2003, s. 1–8).

⁶ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181, Sejm VI kadencji, s. 8.

charakteru zadań powierzanych agencjom wykonawczym, w szczególności czy powinny one ograniczać się wyłącznie do realizacji zadań o charakterze strategicznym („kluczowym”) ⁷, czy też dopuszczalne jest powierzanie im wszelkich zadań publicznych, niezależnie od ich wagi czy znaczenia systemowego ⁸. Co więcej, treści samego aktu prawnego nie występuje już odniesienie do „kluczowych” zadań państwa. Literalna wykładnia przepisu wskazuje zatem, że zadania, dla realizacji których powoływana jest dana agencja wykonawcza, nie muszą mieć charakteru strategicznego ani szczególnego znaczenia systemowego. Zasadne wydaje się również zwrócenie uwagi na fakt, że użyty w uzasadnieniu projektu ustawy przymiotnik „kluczowy” ma charakter nieostry i niedookreślony, co w praktyce prowadzi do sytuacji, w której niemal każde zadanie publiczne może zostać zakwalifikowane jako „kluczowe” dla funkcjonowania państwa.

Zasady funkcjonowania agencji wykonawczych są określane nie tylko w przepisach ustawowych, lecz również w ich statutach. Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, wymagane na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ⁹, nakładają obowiązek zapewnienia w rozporządzeniu zasad jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej agencji wykonawczych w ujęciu instytucjonalnym. Należy jednak zauważyć, że postanowienia te mają charakter wysoce ogólny i nie wprowadzają konkretnych norm prawnych, ograniczając się do wskazania minimalnych standardów organizacyjnych. Jednocześnie trudno jednoznacznie określić, co należy rozumieć przez sformułowanie „jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej pod względem instytucjonalnym”. Termin „instytucjonalizacja” w sensie językowym oznacza nadanie określonemu bytowi cech instytucji, przy czym agencja wykonawcza, z definicji, stanowi już instytucję. Tym samym niejasne pozostaje, jakie konkretnie „względy instytucjonalne” mają być uwzględniane przy kształtowaniu jej struktury. Można jedynie domniemywać, że chodzi o charakter ich działalności, do której została powołana. Ponadto u.f.p. nie precyzuje, które podmioty są odpowiedzialne za nadzór nad działalnością agencji wykonawczych; kwestia ta została rozstrzygnięta w ustawach szczególnych, które najczęściej powierzają funkcję nadzorczą właściwym ministrom. W konsekwencji brak precyzyjnych wytycznych w tym zakresie utrudnia zapewnienie spójności i porównywalności struktur organizacyjnych agencji wykonawczych, co może wpływać na efektywność ich działania oraz skuteczność nadzoru instytucjonalnego.

⁷ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2011, s. 119.

⁸ A. Mierzwa, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 18, s. 242.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Obecnie w Polsce funkcjonują następujące agencje wykonawcze: Agencja Mienia Wojskowego¹⁰, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹¹, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych¹², Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa¹³, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju¹⁴, Narodowe Centrum Nauki¹⁵, Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego¹⁶, Polska Agencja Kosmiczna¹⁷, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości¹⁸, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych¹⁹. Każda z wymienionych agencji wykonawczych jest odpowiedzialna za realizację zadań określonych w ustawie, na podstawie której została powołana. Ma to istotne znaczenie, ponieważ zakres działalności danej agencji jest bezpośrednio powiązany z zakresem, w jakim może ona wydatkować powierzone jej środki publiczne. Oznacza to, że agencje mogą finansować wyłącznie działania mieszczące się w granicach wyznaczonych przez ich ustawowy mandat. W związku z tym prawidłowe i zgodne z prawem funkcjonowanie agencji wykonawczych wymaga ścisłego przestrzegania przepisów ustawowych, które definiują zarówno cele ich działalności, jak i dopuszczalne kierunki wydatkowania środków publicznych.

Na marginesie warto zwrócić uwagę na relację między art. 18 a art. 20 u.f.p., która ujawnia ramowy charakter regulacji statusu prawnego agencji wykonawczych w tej ustawie. O ile art. 18 wyznacza podstawowe elementy ich pozycji w strukturze sektora finansów publicznych, o tyle art. 20 w szerokim zakresie odsyła do „odrębnych ustaw”, powierzając im normowanie istotnych kwestii organizacyjnych i funkcjonalnych. Tak ukształtowany model regulacyjny, choć znajduje uzasadnienie w zróżnicowanym charakterze zadań realizowanych przez poszczególne agencje wykonawcze i zapewnia ustawodawcy pewien stopień elastyczności, prowadzi jednocześnie do znacznego

¹⁰ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 98).

¹¹ Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1199).

¹² Ustawa z dnia 25 listopada 2010 r. o Centralnym Ośrodku Badania Odmian Roślin Uprawnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2109).

¹³ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 294).

¹⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1170).

¹⁵ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 153).

¹⁶ Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1618).

¹⁷ Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1957).

¹⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 98).

¹⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1598).

rozproszenia regulacji oraz osłabienia jednolitości ich statusu prawnego jako kategorii jednostek sektora finansów publicznych. W konsekwencji pojawia się pytanie, czy u.f.p. nie powinna w większym stopniu określać minimalny, wspólny standard ustrojowy agencji wykonawczych, pozostawiając „odrębnym ustawom” przede wszystkim doprecyzowanie zakresu zadań oraz szczegółowych rozwiązań organizacyjnych, co mogłoby sprzyjać większej przejrzystości systemu finansów publicznych i pewności prawa.

Źródła finansowania oraz regulacje prawne dotyczące wydatkowania środków publicznych w agencjach wykonawczych

Agencje wykonawcze, jako specyficzna forma organizacyjna w strukturze sektora finansów publicznych, wyróżniają się możliwością korzystania z szerokiego wachlarza źródeł finansowania. Ustawodawca umożliwił tym podmiotom nie tylko dysponowanie środkami publicznymi, lecz także pozyskiwanie funduszy pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz innych źródeł pozabudżetowych. Co istotne, mienie agencji wykonawczych w sensie ekonomicznym i faktycznym jest mieniem państwowym służącym do realizacji zadań państwowych, niemniej jednak w sensie prawnym majątek agencji wykonawczych stanowi ich odrębną od Skarbu Państwa własność²⁰.

Do zadań agencji należy realizacja określonych celów publicznych, w tym zadań o charakterze gospodarczym, które z perspektywy interesu publicznego uznawane są za priorytetowe. W celu realizacji tych zadań agencje wykonawcze mogą zatem korzystać ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, dotacji z budżetu państwa, a także z własnej działalności²¹. Dla przykładu, Agencja Mienia Wojskowego poza środkami z dotacji i budżetu unijni pozyskuje środki z gospodarowania mieniem, z działalności gospodarczej, z tytułu opłat za używanie lokali mieszkalnych, hoteli i internatów oraz najmu i dzierżawy lokali użytkowych i nieruchomości gruntowych, z tytułu zbywania składników mienia, akcji lub udziałów oraz wypłat dywidend w spółkach, odsetek, darowizn, spadków i zapisów²².

Charakteryzując model finansowania agencji wykonawczych, można stwierdzić, że jest on hybrydowy. Oznacza to, że realizacja zadań gospodarczych może opierać się jednocześnie na środkach pochodzących z budżetu

²⁰ Wyrok SA w Warszawie z 30 października 2014 r., sygn. akt I ACa 268/13, Lex nr 1663085.

²¹ M. Sitek, *Agencje wykonawcze. W poszukiwaniu nowych narzędzi zarządzania (governance) integracją w Unii Europejskiej*, „Jorunal of Modern Science” 2016, t. 2(29), s. 95–96.

²² Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 98).

państwa, funduszy strukturalnych i innych środków zewnętrznych (w szczególności pochodzących z Unii Europejskiej lub innych instytucji międzynarodowych), środków własnych pozyskiwanych z działalności statutowej lub innych dopuszczalnych prawem źródeł. Taka konstrukcja umożliwia efektywniejsze wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad ich alokacją oraz celowością wydatkowania²³.

Wszystkie środki będące w dyspozycji agencji wykonawczej – zgodnie z art. 21 ust. 1 u.f.p. – powinny być ujęte w rocznym planie finansowym, który stanowi podstawę jej gospodarki finansowej. Plan ten obejmuje w szczególności: przychody z prowadzonej działalności; dotacje z budżetu państwa; koszty, do których zaliczamy koszty funkcjonowania agencji wykonawczej, realizacji zadań ustawowych, z wyszczególnieniem kosztów realizacji tych zadań przez inne podmioty; wynik finansowy; środki na wydatki majątkowe; środki przyznane innym podmiotom; stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku; stan środków pieniężnych na początek i koniec roku. Jak wynika z ust. 2 wskazanego przepisu, „w ramach planu finansowego sporządza się 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”.

Na podstawie powyższego można stwierdzić, że plan finansowy agencji wykonawczej, o którym mowa w art. 21 u.f.p., choć zbliżony w strukturze do planów stosowanych w innych jednostkach sektora finansów publicznych, zawiera również pewne specyficzne rozwiązania.

Po pierwsze, plan dochodów i wydatków agencji musi być sporządzany według zasady kasowej (ang. *cash basis accounting*), czyli zgodnie z terminami faktycznej zapłaty (art. 21 ust. 2 u.f.p.). Norma ta pozwala zatem na poznanie wyniku finansowego jednostki poprzez wskazanie faktycznego rezultatu działalności agencji wykonawczej²⁴. Dodatkowo zastrzeżenie, że wydatki mogą przekraczać dochody za zgodą ministra, dotyczy wyjątkowych sytuacji, co jest charakterystyczne dla systemu budżetowego, ale nie zmienia podstawowego sposobu księgowania nadal opiera się na faktycznych przepływach pieniężnych. Dla porównania, metoda memoriałowa (ang. *accrual basis*) ujmuje przychody i koszty w momencie powstania należności lub zobowiązań, niezależnie od wpływu lub wypływu środków²⁵.

²³ H. Dzwonkowski, [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014, komentarz do art. 18.

²⁴ K. Kopyściańska, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., komentarz do art. 21.

²⁵ M. Wakula, *Standaryzacja rachunkowości budżetowej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 2(80), s. 235–241.

Po drugie, działalność agencji wykonawczych pozostaje objęta zasadą równowagi budżetowej, która jednak po nowelizacji art. 21 u.f.p. uzyskała zmodyfikowany zakres normatywny. Obecnie dopuszcza się dokonywanie w trakcie roku budżetowego zmian w planie finansowym agencji wykonawczej, obejmujących przychody i koszty albo dochody i wydatki, w tym również przesunięcia między poszczególnymi pozycjami planu w ramach łącznych kwot przychodów, kosztów, dochodów lub wydatków, pod warunkiem że zmiany te nie prowadzą do zwiększenia zobowiązań agencji ani do pogorszenia jej planowanego wyniku finansowego brutto. Wprowadzenie tego rodzaju modyfikacji wymaga uzyskania zgody ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, przy jednoczesnym obowiązku niezwłocznego poinformowania Ministra Finansów o dokonanych zmianach. Ustawodawca przewidział ponadto możliwość dokonania zmian w planie finansowym w trybie bardziej sformalizowanym, tj. po uzyskaniu zgody Ministra Finansów oraz po zasięgnięciu opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, w przypadku gdy zmiany te skutkują zwiększeniem łącznych kwot przychodów i kosztów albo dochodów i wydatków, planowanych wydatków ponad planowane dochody z uwzględnieniem możliwości wykorzystania środków pieniężnych z lat ubiegłych pozostających w dyspozycji agencji wykonawczej, a także gdy dotyczą dotacji z budżetu państwa bądź uposażeń i wynagrodzeń ze stosunku pracy.

Co ważne, ustawa nie przewiduje żadnych negatywnych konsekwencji, gdy taka zgoda zostanie udzielona mimo nieuzyskania pozytywnej opinii komisji. Nie ma bowiem wątpliwości, że pod względem formalnym opinia sejmowej komisji nie musi być pozytywna. Konieczne jest jednak samo zwrócenie się o jej wydanie. Odmienny, uproszczony tryb został natomiast ustanowiony w odniesieniu do zmian dotyczących środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej lub z niepodlegających zwrotowi środków pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, gdzie dokonanie zmian w planie finansowym wymaga jedynie zgody ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą, wydanej w porozumieniu z Ministrem Finansów (art. 21 ust. 4 i 5 u.f.p.). Tak skonstruowany model prawny, oparty na zróżnicowaniu procedur decyzyjnych w zależności od charakteru i źródła środków finansowych, należy ocenić neutralnie, jako rozwiązanie systemowe, które z jednej strony zwiększa elastyczność zarządzania finansami agencji wykonawczych, z drugiej zaś sprzyja realizacji zasad transparentności oraz celowości i racjonalności wykorzystania środków publicznych pochodzących z różnych źródeł finansowania.

Po trzecie, znowelizowany art. 21 ust. 7 pkt 2 u.f.p. przyznał agencji wykonawczej uprawnienie do zaciągania zobowiązań na okres realizacji danego zadania przekraczający rok budżetowy, pod warunkiem że wydatki niezbędne na obsługę tych zobowiązań zostały ujęte w rocznym planie finansowym, co ma istotne znaczenie w przypadku realizacji inwestycji długoterminowych,

gdyż umożliwia zapewnienie ciągłości finansowania przedsięwzięć wieloletnich, zwiększa przewidywalność i stabilność procesu inwestycyjnego oraz ogranicza ryzyko przerwania realizacji zadań publicznych na skutek formalnych ograniczeń wynikających z roczności budżetu.

Należy dodać, że plan finansowy stanowi w pewnym zakresie część ustawy budżetowej, gdyż jest integralnym załącznikiem do ustawy budżetowej, a tym samym stanowi jej element. Dlatego też zmiany planu finansowego agencji wykonawczej są możliwe, ale zmiana taka nie może odbiegać od treści planu stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej²⁶. Oznacza to, że przepisy ustawy budżetowej należy traktować, interpretować i stosować jako spójną całość, łącznie z zawartymi w niej wskaźnikami finansowymi wynikającymi z planów poszczególnych jednostek²⁷.

Analizowane regulacje należy ponadto interpretować w powiązaniu z art. 46 ust. 1 u.f.p., który określa zasady dotyczące zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki te mogą bowiem podejmować zobowiązania finansowe jedynie do wysokości środków ujętych w ich planie wydatków lub kosztów na dany rok, pomniejszonych o kwoty przeznaczone na wynagrodzenia, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, inne obowiązkowe składki i opłaty oraz zobowiązania wynikające z lat wcześniejszych. W związku z tym jeśli plan finansowy agencji wykonawczej zawiera wydatki nieuwzględniające realizacji konkretnego zadania ani w bieżącym, ani w kolejnych latach, to zobowiązania zaciągnięte w związku z tymi wydatkami będą mogły zostać sfinansowane wyłącznie wtedy, gdy plan finansowy na dany rok przewiduje pełne pokrycie kosztów realizacji całego tego zadania²⁸.

Po piąte, agencja ma możliwość otrzymywania dotacji z budżetu państwa, przy czym przepisy nie precyzują dokładnie charakteru tych środków (art. 21 ust. 7 pkt 1 u.f.p.).

Biorąc pod uwagę wskazane odstępstwa od ogólnych zasad, a także przepisy art. 22 ust. 1–3 u.f.p., dotyczące obowiązku corocznego przekazywania do właściwego budżetu nadwyżki środków finansowych pozostającej na koniec roku po uregulowaniu zobowiązań podatkowych, należy stwierdzić, że agencje wykonawcze, mimo posiadania osobowości prawnej, charakteryzują się istotnie ograniczoną samodzielnością finansową. Taka sytuacja nie jest typowa dla podmiotów prawnych. Osobowość prawna powinna bowiem odzwierciedlać nie tylko zdolność do uczestnictwa w obrocie prawnym, lecz także samodzielność oraz odpowiedzialność finansową. W przypadku agencji wykonawczych tak jednak nie jest. W praktyce posiadają one mniejszą autonomię

²⁶ A. Mierzwa, [w:] P. Smoleń (red.), op. cit., komentarz do art. 19, s. 264; postanowienie TK z 20 czerwca 2001 r., sygn. akt K 35/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 167.

²⁷ T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5, s. 23–24.

²⁸ K. Kopyściańska, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., komentarz do art. 21.

finansową niż np. samorządowe zakłady budżetowe czy instytucje gospodarki budżetowej, mimo że te również mają status osób prawnych²⁹. Należy jednak zaznaczyć, że wynika to głównie z przepisów budżetowych i nadzoru ministra, a nie z samej osobowości prawnej.

Zgodnie z przepisami u.f.p. agencje wykonawcze zobowiązane są do gospodarowania środkami publicznymi w sposób celowy, oszczędny oraz zgodny z zasadami legalności i efektywności. W kontekście realizacji tych wymogów istotną rolę, obok przepisów u.f.p., odgrywa również ustawa Prawo zamówień publicznych³⁰ (dalej jako p.z.p.). Stanowi ona fundament prawny wobec procedur zakupowych, determinujących sposób, w jaki agencje mogą wydatkować środki publiczne na dostawy, usługi czy roboty budowlane³¹.

Agencje wykonawcze, jako podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, są zobowiązane do przestrzegania przepisów p.z.p. przy realizacji zamówień. Oznacza to, że wszelkie wydatki inwestycyjne czy operacyjne wymagają zastosowania sformalizowanych procedur, takich jak przetarg nieograniczony czy inne tryby przewidziane w ustawie. Głównym celem tych regulacji jest zapewnienie przejrzystości, uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców w procesie udzielania zamówień³².

W efekcie mechanizmy przewidziane w p.z.p. pełnią funkcję zabezpieczającą przed nadużyciami finansowymi oraz arbitralnością decyzji zakupowych. Agencja wykonawcza nie ma bowiem dowolności w wyborze kontrahenta, jej działania muszą być jawne, udokumentowane i oparte na kryteriach merytorycznych. Złamanie tych zasad skutkować może nie tylko unieważnieniem postępowania przetargowego, lecz również poważniejszymi konsekwencjami prawnymi w tym odpowiedzialnością dyscyplinarną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w określonych przypadkach także odpowiedzialnością cywilną³³ lub karną³⁴.

²⁹ C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 21.

³⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1320).

³¹ Zob. W. Starzyńska, *The public procurement and innovativeness of economy. The perspective of buying agencies in Poland*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia” 2018, t. 52, nr 4.

³² S. Arrowsmith, *The purpose of the EU procurement directives: ends, means and the implications for national regulatory space for commercial and horizontal procurement policies*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2012, vol. 14, s. 1–47.

³³ Wyrok SO w Gliwicach z 18 kwietnia 2017 r., sygn. akt II C 386/15.

³⁴ Wyrok SN z 18 października 2020 r., sygn. akt IV KK 64/20. Wyrok dotyczył byłego dyrektora jednostki budżetowej zarządzającej drogami – oskarżony przygotował dokumentację przetargową na rzecz wcześniej wybranego wykonawcy, dopuszczając wykonawcę do opracowania dokumentacji, a następnie poświadczył nieprawdę w dokumentacji zamówienia publicznego. Został uznany za winnego m.in. przestępstwa przeciwko interesowi publicznemu (art. 231 § 1 k.k. w zw. z art. 271 § 1 k.k.) i skazany na dwa lata więzienia.

Mechanizmy kontroli, wyzwania i problemy w zarządzaniu finansami publicznymi w agencjach wykonawczych

Kumulacja środków o zróżnicowanym pochodzeniu w ramach jednej struktury organizacyjnej umożliwia skoncentrowanie wysiłków instytucjonalnych na realizacji zadań, które ze względu na ich znaczenie społeczno-gospodarcze powinny być wspierane ze środków publicznych. Tym samym agencje wykonawcze pełnią funkcję instytucjonalnego „łącznika” między polityką publiczną a technikami jej finansowania, umożliwiając realizację zadań bez konieczności ich bezpośredniego wykonywania przez administrację rządową. Mimo ustawowego umocowania tego mechanizmu praktyczne wykorzystanie środków pochodzących z różnych źródeł wiąże się z szeregiem wyzwań. Dotyczą one m.in. konieczności zapewnienia przejrzystości wydatkowania, unikania podwójnego finansowania, zgodności z zasadami wynikającymi z prawa krajowego i unijnego, a także efektywnego nadzoru nad wykorzystywaniem funduszy, które zapewniają legalność, celowość, efektywność oraz przejrzystość wydatkowania³⁵.

Podstawowe znaczenie w zapewnieniu prawidłowości wydatkowania środków publicznych przez agencje wykonawcze odgrywają dwa uzupełniające się mechanizmy: kontrola wewnętrzna, realizowana przez same agencje lub ich jednostki nadzorcze, oraz kontrola zewnętrzna, sprawowana przez niezależne instytucje, jak NIK czy OLAF.

Kontrola wewnętrzna obejmuje m.in. procedury zarządzania ryzykiem, audyt wewnętrzny oraz systemy raportowania finansowego. W praktyce jednak, jak wykazano w licznych raportach NIK, poziom zaawansowania i efektywność tych mechanizmów różni się w zależności od agencji, co może wpływać na skuteczność przeciwdziałania nieprawidłowościom³⁶. Kontrola zewnętrzna prowadzona przez NIK ma charakter systemowy i retrospektywny. Dotyczy nie tylko zgodności działań agencji z przepisami prawa, ale również oceny gospodarności, rzetelności i efektywności wykorzystania środków publicznych³⁷. OLAF natomiast koncentruje się na środkach pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, badając przypadki podejrzeń nadużyć, konfliktów interesów lub niegospodarności³⁸.

³⁵ Wyrok z 3 września 2015 r., *Sodiaal International*, C-383/14, EU:C:2015:541, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁶ P. Walczak, *Kontrola zarządcza*, [w:] W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, Warszawa 2010, s. 486.

³⁷ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2024, s. 15–31.

³⁸ M. Hofmann, S. Stoykov, *OLAF – 20 years of protecting the financial interests of the EU*, „Eu crim” 2019, nr 4, s. 268–271.

Z punktu widzenia przejrzystości i zgodności z prawem wydatkowania środków publicznych istotne znaczenie mają precyzyjne wytyczne ustawowe dotyczące struktury finansowania agencji wykonawczych, brak takich wytycznych może prowadzić do niejednolitej praktyki oraz rozbieżności interpretacyjnych, co z kolei wpływa na skuteczność i transparentność ich działania³⁹.

W konsekwencji agencje często działają na granicy transparentności. Taki wniosek wynika z analiz przeprowadzanych przez NIK oraz OLAF, które przeprowadzały kontrole dotyczące agencji wykonawczych w Polsce.

Jako jeden z przykładów może posłużyć kontrola NIK przeprowadzona w 2016 r., gdzie zbadano organizację i działanie systemu zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych, w tym Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W wyniku kontroli stwierdzono, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie zawsze dotrzymywała terminów zgłoszeń nieprawidłowości do Komisji Europejskiej, co wskazuje na problemy z terminowością i transparentnością w zarządzaniu środkami unijnymi. Niemniej jednak działania naprawcze podjęte przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pozwoliły na ograniczenie sankcji finansowych o blisko 15% w latach 2004–2015⁴⁰.

Podobne wnioski wynikają z kontroli wykorzystania środków przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczość w ramach programu operacyjnego „Polska Wschodnia”. Z kontroli NIK wynika, że agencja ta dopuściła się systemowych nieprawidłowości polegających na braku kontroli w toku realizacji projektu, bowiem większość projektów nie została skontrolowana przed ich zakończeniem, zbyt późno zareagowano na sygnały o możliwych nadużyciach, a także prowadzono nierzetelną komunikację z beneficjentami (odmowa rozważenia zmian w umowach zgodnie z ustawą nadzwyczajną w trakcie pandemii)⁴¹.

Z kolei w 2024 r. OLAF zakończyło śledztwo dotyczące projektu wartego ok. 114 mln euro, zarządzanego przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, mającego na celu zakup i dostawę generatorów do obszarów dotkniętych kryzysem energetycznym na Ukrainie, Urząd stwierdził naruszenia kluczowych zasad, tj. brak konkurencyjnych procedur przetargowych, faworyzowanie powiązanych firm oraz zawyżanie cen – sięgające nawet 40% powyżej realnych kosztów zakupu. W zalecenia wskazał na konieczność zwrotu ponad

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 8 lutego 2008 r., sygn. akt III SA/Wa1804/07, Lex nr 464193; wyrok WSA w Gliwicach z 19 października 2016 r., sygn. akt IV SA/G1 66/16; Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 29 listopada 2024 r., sygn. 0111-K-DIB1-3.4010.685.2021.7.JKU.

⁴⁰ System zarządzania nieprawidłowościami w zakresie europejskich funduszy rolnych, Informacja o wynikach kontroli, KRR.410.003.00.2015, nr ewid. 201/2015/P/15/049/KRR.

⁴¹ NIK o działalności Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/parp-program-operacyjny-polska-wschodnia.html> (data dostępu: 31.07.2025).

91 mln euro do budżetu UE, a dodatkowo zabezpieczono kolejne 22 mln euro przed niewłaściwym wydatkowaniem⁴².

Wnioski płynące z działalności kontrolnej organów NIK i OLAF ukazują istotną lukę między konstrukcją prawną agencji wykonawczych a rzeczywistą praktyką ich działania, szczególnie w zakresie zarządzania środkami publicznymi. Złożoność modeli finansowania, przy jednoczesnym braku jednolitych mechanizmów koordynacji i nadzoru, rodzi systemowe ryzyko nadużyć i podważa zdolność agencji do skutecznej realizacji zadań publicznych w sposób zgodny z zasadą legalności, gospodarności i przejrzystości.

Wnioski

Praktyka funkcjonowania agencji wykonawczych pokazuje, że mimo formalnych ram prawnych oraz dostępu do zróżnicowanych źródeł finansowania, realne wyzwania związane z transparentnością i efektywnym nadzorem pozostają aktualne. Skala i charakter stwierdzanych nieprawidłowości wskazują na potrzebę wzmocnienia zarówno systemów kontroli wewnętrznej, jak i mechanizmów zewnętrznego nadzoru nad tym segmentem sektora finansów publicznych. W świetle ujawnionych nieprawidłowości zasadne wydaje się rozważenie reformy modelu nadzoru nad agencjami wykonawczymi, w szczególności poprzez wprowadzenie jednolitych standardów sprawozdawczości finansowej, centralnego rejestru projektów finansowanych ze środków mieszanych oraz obowiązku audytu *ex ante* i *ex post* dla projektów o wysokiej wartości lub ryzyku. Wymaga to także wzmocnienia kompetencyjnego instytucji kontrolnych oraz doprecyzowania ustawowych wymogów w zakresie przejrzystości i odpowiedzialności za zarządzanie funduszami.

Z perspektywy badań naukowych istotne jest pogłębione przeanalizowanie efektywności hybrydowych modeli finansowania z punktu widzenia ich zgodności z zasadami *good governance*, a także wypracowanie wskaźników ryzyka instytucjonalnego dla agencji wykonawczych operujących na styku funduszy krajowych i unijnych. Szczególnego znaczenia nabiera również porównawcza analiza funkcjonowania podobnych instytucji w innych państwach członkowskich UE, co może stanowić punkt wyjścia do rekomendacji systemowych na poziomie krajowym i wspólnotowym. Transparentność działania agencji wykonawczych może zostać istotnie zwiększona poprzez implementację narzędzi cyfrowych. W tym celu można wykorzystać dostępne narzędzia,

⁴² OLAF completes investigation into suspected serious irregularities in EU-funded procurement of power generators for Ukraine, https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/olaf-completes-investigation-suspected-serious-irregularities-eu-funded-procurement-power-generators-2025-02-18_en (data dostępu: 31.07.2025).

takie jak publikacja danych dotyczących wydatkowania środków w czasie rzeczywistym w ramach platformy otwartych danych, wprowadzenie obowiązku rejestrowania umów i zamówień w centralnych rejestrach, czy też rozwój narzędzi do analizy ryzyka nadużyć (np. algorytmy wykrywające nieprawidłowości).

Wykaz literatury

- Arrowsmith S., *The purpose of the EU procurement directives: ends, means and the implications for national regulatory space for commercial and horizontal procurement policies*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2012, vol. 14.
- Dębowska-Romanowska T., *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 5.
- Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014.
- Hofmann M., Stoykov S., *OLAF – 20 years of protecting the financial interests of the EU*, „Eu crim” 2019, nr 4.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Difin, Warszawa 2024.
- Kaczurak-Kozak M., *Finansowe aspekty funkcjonowania agencji wykonawczych w Polsce*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2024, nr 16.
- Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2013.
- Sitek M., *Agencje wykonawcze. W poszukiwaniu nowych narzędzi zarządzania (governance) integracją w Unii Europejskiej*, „Jorunal of Modern Science” 2016, t. 2(29).
- Smoleń P. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Starzyńska W., *The public procurement and innovativeness of economy. The perspective of buying agencies in Poland*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia” 2018, t. 52, nr 4.
- Wakula M., *Standaryzacja rachunkowości budżetowej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 2(80).
- Walczak P., *Kontrola zarządcza*, [w:] W. Lachiewicz (red.), *Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Summary

Executive agencies as an instrument for the implementation of public tasks and fraud risks – analysis of a hybrid funding model

Keywords: public finance law, executive agencies, public finance, institutional oversight, hybrid financing model, financial transparency, financial misconduct, public sector accountability.

The article offers a comprehensive analysis of executive agencies as distinct entities within the public finance sector. The author outlines the origins and objectives behind the establishment of these agencies, presents the legal foundations of their operation, highlights their hybrid funding model, and discusses their limited financial autonomy resulting from existing legal regulations. The article addresses issues related to the management of public funds, such as the principles of purposefulness, economy, legality, and efficiency, as well as mechanisms for planning and expenditure control. Attention is given to oversight mechanisms – both internal and external – and to problems identified by audits conducted by the Supreme Audit Office (NIK) and the European Anti-Fraud Office (OLAF), including cases of mismanagement and lack of transparency. The analysis reveals the tension between the theoretical model of operation and the actual practice of public funds management, encouraging reflection on the need for systemic and legislative reforms. The article aims to highlight the need to reform the operational model of executive agencies, especially in the areas of oversight and financial reporting. The author advocates for the introduction of unified reporting standards, a central project registry, and mandatory audits for high-risk initiatives. The article also emphasises the role of digital tools in increasing transparency and operational efficiency, as well as the need to clarify legal provisions regarding accountability for the management of public funds.