

DOI: 10.31648/kpp.12031

Marcin Kotowski

ORCID: 0009-0001-8944-1923

kotowskimarcin@icloud.com

Prawno-historyczne aspekty połączenia Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

Wstęp

Po wejściu Polski do NATO sytuacja Rzeczypospolitej pozostawała stabilna pod względem bezpieczeństwa zewnętrznego, jednak zajęcie Krymu przez Rosję w 2014 r., a następnie wybuch wojny w Ukrainie sytuację tę zmieniły. W chwili przygotowywania niniejszego artykułu za naszą wschodnią granicą trwa już od ponad trzech lat wojna – pierwsza w tej części Europy od 1945 r. Bieżący rok jest kolejnym, w którym wzmacnianie potencjału obronnego jest jednym z głównych priorytetów Polski. Budżet na obronę narodową uchwalony na rok 2025 przewiduje wydatki na poziomie 109 mld zł¹. Dla porównania budżet w roku 2022 zakładał wydatki na obronność na poziomie 47 mld zł². Jest to ponad dwukrotny wzrost wydatków w przeciągu trzech lat. Bezpośrednią przyczyną tego stanu rzeczy jest diagnoza postawiona przez władze polityczne Polski o realnym zagrożeniu konfliktem zbrojnym o skali globalnej, który może mieć wpływ na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej³. W zmieniającej się sytuacji geopolitycznej rząd Polski uznał, że konieczna jest aktualizacja Strategii Bezpieczeństwa Narodowego. W związku z tym w dniu 25 lipca 2025 Rada Ministrów przyjęła Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przedłożoną przez Ministra Obrony Narodowej⁴. Jako element wzmacniania potencjału obronnego i odstraszenia Siły Zbrojne rozrastają się także

¹ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 63), załącznik nr 2.

² Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r., 270) załącznik nr 2.

³ Premier: żyjemy w czasach przedwojennych. „Ten konflikt rodzi się na naszych oczach”, <https://tvn24.pl/polska/premier-donald-tusk-zyjemy-w-czasach-przedwojennych-ten-konflikt-rodzi-sie-na-naszych-oczach-st8579525> (data dostępu: 29.08.2025).

⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.gov.pl/web/premier/strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rzeczypospolitej-polskiej> (data dostępu: 29.08.2025).

liczebnie. Jak deklaruje Ministerstwo Obrony Narodowej (dalej jako MON), według stanu na dzień 1 lipca 2025 r. w Wojsku Polskim służy już ponad 210 tys. żołnierzy, a celem jest zwiększenie tej liczby do 300 tys.

Konsekwencją zwiększania liczby żołnierzy zawodowych są rosnące potrzeby związane z zapewnieniem zakwaterowania Siłom Zbrojnym. Zadania związane z zakwaterowaniem wojska realizuje nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej Agencja Mienia Wojskowego (dalej jako AMW), która jest obecnie największą agencją wykonawczą, patrząc przez pryzmat przychodów i kosztów. W budżecie na rok 2025 koszty zostały zaplanowane na poziomie 4 079 572 zł, a przychody na poziomie 4 071 449 zł⁵. W latach wcześniejszych największą agencją wykonawczą pod względem wielkości kosztów i przychodów była Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Niniejszy artykuł podejmuje temat historycznych i prawnych aspektów istnienia AMW, która powstała w wyniku połączenia AMW i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej jako WAM). Zachowując chronologię, autor najpierw przedstawi powstanie WAM, następnie powstanie AMW, a na końcu proces przejęcia WAM przez AMW.

Powstanie WAM jako podmiotu odpowiedzialnego za zakwaterowanie Sił Zbrojnych RP

W okresie PRL oraz na początkach III RP zakwaterowanie Sił Zbrojnych było umiejscowione w strukturach wojska i pod kierownictwem wojskowym. Zmiany ustrojowe zachodzące w Polsce pod koniec ubiegłego wieku spowodowały powstanie nowych form organizacyjnych podmiotów administracji publicznej, które miały dostosować działania administracji do nowej rzeczywistości gospodarczej. Do tych podmiotów zaliczają się m.in. fundacje publiczne, fundusze, Narodowy Bank Polski, Poczta Polska oraz agencje rządowe⁶. Dostrzegając potrzeby nowej rzeczywistości polityczno-gospodarczej, rozpoczęto w MON prace nad przeniesieniem realizacji zadań z zakresu zakwaterowania do struktur cywilnych lub cywilno-wojskowych. W wyniku prowadzonych prac opracowano projekt ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Autorzy projektu ustawy wskazywali, że dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie zakwaterowania Sił Zbrojnych nie odpowiadają obecnemu systemowi społeczno-gospodarczemu i potrzebom obronności państwa⁷. Projekt ustawy zakładał fundamentalną zmianę struktur odpowiedzialnych za zakwaterowanie polegającą na przeniesieniu kwestii zakwaterowania żołnierzy, budownictwa mieszkaniowego, remontów i utrzymania nieruchomości przeznaczonych na zakwaterowanie Sił Zbrojnych poza struktury wojskowe. Zamierzenia te zmaterializowały się poprzez powołanie WAM jako państwowej osoby prawnej.

Ustawodawca trafnie zdecydował się na użycie w nazwie nowo powstającego podmiotu słowa „agencja”, gdyż – jak wskazuje doktryna – agencje realizują powierzone im

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 63), załącznik nr 11.

⁶ P. Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 11.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm RP II kadencji, druk nr 708, 10 listopada 1994 r.

zadania za pomocą form cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych. Wyrazem tych pierwszych jest zbywanie powierzonego mienia, oddawanie go w dzierżawę czy najem, prowadzenie ograniczonej działalności gospodarczej. Formy administracyjnoprawne przejawiają się w wydawaniu decyzji administracyjnych, czyli klasyczną władczą formę działania, właściwą dla administracji publicznej⁸.

Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 czerwca 1995 r.⁹, która stanowiła prawną podstawę powstania nowego podmiotu, przewidywała, że WAM rozpocznie działalność z dniem 1 stycznia 1996 r. i będzie podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej, który powoływał jej prezesa. Na początku struktura agencji miała trzy szczeble: biuro prezesa, oddziały regionalne, oddziały terenowe. W roku 2004 na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw¹⁰ zniesiono oddziały terenowe WAM. W celu zastąpienia oddziałów terenowych WAM powołała spółkę Wojskowe Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Kwatera” sp. z o.o., która przejęła zadania zlikwidowanych oddziałów terenowych, i na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z WAM wykonuje ona część zadań z zakresu zarządzania i administrowania nieruchomościami.

Na początku funkcjonowania WAM wpływy wojska na działalność agencji były znaczne, o czym może świadczyć fakt, że pierwszym prezesem był oficer w randze generała brygady. Już w 1996 r. nowo powołana agencja przejęła zadania, majątek i część pracowników Wojskowych Rejonowych Zarządów Kwaterunkowo-Budowlanych oraz terenowych Garnizonowych Administracji Mieszkań i Wojskowych Administracji Koszar. W tym samym roku WAM przejęła łącznie 8522 budynki, w których znajdowało się ok. 171 tys. mieszkań oraz 2,6 tys. ha gruntów. W otrzymanym zasobie mieściło się ponadto 198 budynków internatowo hotelowych oraz ok. 2 tys. obiektów i budowli infrastruktury technicznej i społecznej. Otrzymany majątek w znacznej części obejmował budynki jeszcze przedwojenne (ok. 29%) i wybudowane przed rokiem 1970 (ok. 32%)¹¹. Agencja przejęła zasób z dużymi problemami w zakresie remontów kapitalnych i bieżących. Niezbędne do wykonania prace w tym zakresie wyceniono na ponad 300 mln zł, co wynikało z faktu, że po 1990 r. majątek nieruchomy, który otrzymała WAM, nie był remontowany w istotnym zakresie¹².

Część działalności WAM była sukcesywnie przenoszona do zależnych od niej spółek prawa handlowego. Zarządzanie nieruchomościami w tym internatami zostało

⁸A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Agencje w strukturze administracji – uwagi wprowadzające*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 23.

⁹Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 86, poz. 433).

¹⁰Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1203).

¹¹T. Kościelicki, *Instytucjonalne formy zarządzania zmianą w zakwaterowaniu żołnierzy Wojska Polskiego w XXI wieku*, cz. 1, Toruń 2019, s. 75.

¹²Strategia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na lata 2013–2018, wersja druga, s. 8.

przekazane do wcześniej wspomnianej AMW TBS „Kwatera” sp. z o.o. W 2011 r. WAM utworzyła spółkę Domy Wczasowe WAM sp. z o.o. (aktualnie AMW „Rewita” sp. z o.o.), która przejęła prowadzenie działalności hotelarskiej w tym obiekty hotelowe. Również w 2011 r., wykorzystując zasoby Wojskowych Zakładów Remontowo Budowlanych, utworzono spółkę Zakłady Remontowo Budowlane WAM sp. z o.o. (aktualnie AMW „Sinevia” sp. z o.o.)¹³. Dziedzictwo dawnych struktur wojskowych obrazuje fakt, że nawet obecnie oddziały AMW „Sinevia” funkcjonują w miejscowościach, gdzie wcześniej funkcjonowały bataliony remontowo-budowlane, tj. Nowy Dwór Mazowiecki, Krotoszyn, Gniezno.

Struktura WAM ostatecznie ukształtowała się po likwidacji oddziałów terenowych w 2004 r. Od tego czasu organami WAM byli prezes oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych¹⁴. W roku 2012 doszło do zmiany liczby oddziałów. Wcześniej funkcjonowało 11 oddziałów regionalnych w: Gdyni, Bydgoszczy, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Zielonej Górze, we Wrocławiu i Oddział Regionalny „Mazowsze”. Minister Obrony Narodowej rozporządzeniem z dnia 21 czerwca 2012 r. zmniejszył liczbę oddziałów do 10, znosząc Oddział Regionalny „Mazowsze”, którego teren działania został podzielony oddziałami w Olsztynie, Bydgoszczy, Warszawie i w Lublinie¹⁵.

W WAM oddziały regionalne miały stosunkową samodzielność w stosunku do biura prezesa. Warto zaznaczyć, że dyrektorzy oddziałów regionalnych WAM wykonywali wobec pracowników oddziału czynności z zakresu prawa pracy, co przewidywał statut z 1995 r.¹⁶ Wraz z reformą finansów publicznych z dniem 1 stycznia 2012 r. WAM została przekształcona w agencję wykonawczą¹⁷.

Utworzenie AMW jako podmiotu gospodarującego mieniem wojskowym

Zmiana ustroju, jaka nastąpiła w Polsce po 1989 r., wiązała się nie tylko ze zmianami wewnątrz kraju. Równie istotne zmiany nastąpiły w naszych relacjach międzynarodowych, gdzie doszło do fundamentalnej zmiany sojuszu militarnego. Polska z kraju stanowiącego część Układu Warszawskiego rozpoczęła współpracę z NATO. Wiazało się to z koniecznością fundamentalnej reformy Sił Zbrojnych zarówno w zakresie kultury organizacyjnej, jak i uzbrojenia. W efekcie wdrażania reform w wojsku w zasobach resortu obrony narodowej znalazł się bardzo znaczny majątek ruchomy (głównie sprzęt i uzbrojenie) oraz nieruchomy, zbędny Siłom Zbrojnym w nowych czasach. Władze polityczne dostrzegły ten problem, co skutkowało podjęciem przez Sejm RP drugiej kadencji uchwały z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów

¹³T. Kościelicki, op. cit., s. 77.

¹⁴Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1203).

¹⁵Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 720).

¹⁶Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. z 1995 r., Nr 136, poz. 674). Zob. § 16 ust. 1 tejże ustawy.

¹⁷Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241). Zob. art. 92 ust. 1 pkt 1b tejże ustawy.

obronności państwa. Dokument ten wezwał rząd RP do przygotowania rozwiązań legislacyjnych, mających na celu m.in. zdjęcie z Sił Zbrojnych balastu zbędnej infrastruktury, tak aby budżet resortu obrony narodowej był wykorzystywany na najważniejsze problemy obronności państwa¹⁸. Prace nad tą uchwałą były prowadzone w sejmowej komisji obrony narodowej, która doszła do słusznego przekonania, że Siły Zbrojne RP dysponują znacznym majątkiem, który nie jest i w dającej się przewidzieć przyszłości nie będzie wykorzystywany dla potrzeb obronności. Majątek ten jednocześnie generował koszty utrzymania. W wykonaniu wyżej wskazanej uchwały rząd wyszedł z inicjatywą powołania AMW i w dniu 16 października 1995 r. przedłożył Sejmowi projekt ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego¹⁹. W uzasadnieniu autorzy projektu wskazali, że Siły Zbrojne RP od wielu lat odczuwają istotny brak środków finansowych przy jednoczesnym posiadaniu zbędnego majątku generującego jedynie koszty utrzymania. Oceniono, że ok. 1/5 nieruchomości będących w posiadaniu wojska jest zbędna dla potrzeb obronności. Ponadto przekazywanie tego zasobu podmiotom cywilnym w aktualnym stanie prawnym nie było efektywne, gdyż organy administracji odpowiedzialne za jego przejmowanie nie są przygotowane do zagospodarowywania tego zasobu. W zbędnym zasobie wojskowym znajdowały się nieruchomości nietypowe, takie jak: lotniska, poligony, bunkry, obiekty specjalnego przeznaczenia, co było dodatkowym argumentem za powołaniem wyspecjalizowanego podmiotu do gospodarowania tak nietypowym majątkiem²⁰.

Na powyższą sytuację nałożył się fakt, że Polska od rozwiązania Układu Warszawskiego w 1991 r. przygotowała się do wejścia do NATO. W roku 1994 r. była już członkiem tworzonego przez NATO programu Partnerstwo dla Pokoju. Konsekwencją tego była postępująca modernizacja Sił Zbrojnych. W znakomitej większości sytuacji polegała ona na zastąpieniu starszego sprzętu nowszym sprzętem i generowała problem zagospodarowania tego pierwszego. Skutkowało to pojawieniem się w Siłach Zbrojnych zbędnego wyposażenia wojskowego, dla którego w owym czasie nie było formy instytucjonalnego zagospodarowania. Było to zarówno mienie koncesjonowane (np. broń, pojazdy pancerne, czołgi, okręty wojskowe) oraz niekoncesjonowane (np. umundurowanie, narzędzia pracy, osprzęt wojskowy, samochody terenowe), więc specyfika tego majątku nie pozwalała na jego łatwe zbywanie do nieograniczonego kręgu odbiorców, a ponadto uzasadniała powierzenie tego zadania wyspecjalizowanemu podmiotowi. Rozwiązaniem tego problemu miała zająć się właśnie nowo powołana agencja. Po przejęciu zbędnego Siłom Zbrojnym majątku miała ona w najbardziej efektywny sposób zająć się jego zagospodarowaniem. Z reguły sprowadzało się to do jak najefektywniejszego sprzedawania. Modernizacja techniczna Wojska Polskiego dawała więc dodatkowy powód do powstania AMW. Impulsem do tego była z jednej strony transformacja gospodarcza, z drugiej strony zmiana sojuszu wojskowego z Układu Warszawskiego na NATO.

¹⁸ Uchwała z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (M.P. z 1995 r., Nr 8, poz. 109).

¹⁹ Projekt ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Sejm RP II kadencji, druk nr 1313, 16 października 1995 r.

²⁰ Ibidem.

Dokonując oszacowania majątku Sił Zbrojnych RP, autorzy projektu ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego wskazali, że w zasobach resortu obrony narodowej znajdują się obiekty o kubaturze 138,1 mln m³ oraz grunty o powierzchni 321,3 tys. ha. Agencja miała przejąć z tego w latach 1996–1999 obiekty o kubaturze 11,5 mln m³ i o powierzchni użytkowej 2,3 mln m² oraz grunty o powierzchni 21,3 tys. ha²¹. W swoich założeniach AMW miała zdjąć z resortu obrony narodowej koszty związane z utrzymaniem zbędnego majątku, a z gospodarowania nim (najem, dzierżawa, sprzedaż) miała generować dochód, który, po pierwsze, miał pozwolić na samodzielne utrzymanie się agencji, ale również zasilić budżet obrony narodowej. W początkowym okresie funkcjonowania zawężonym do jednego roku AMW miała utrzymywać się z dotacji budżetowej MON. Już w kolejnych latach miała ona utrzymywać się sama z dochodów generowanych ze zbywanego majątku. Przychód ponad ponoszone koszty miał być przekazywany do resortu obrony narodowej. Dostrzegając kwestie natury społecznej związane z modernizacją wojska, autorzy projektu podkreślali, że w nowo tworzonemu podmiocie może znaleźć zatrudnienie część pracowników wojska, zwalniani w związku z transformacją Sił Zbrojnych²².

Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego weszła w życie z dniem 26 sierpnia 1996 r.²³ Tworzyła ona AMW jako państwową osobę prawną nadzorowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Jej organami byli prezes oraz Rada Nadzorcza. Struktura AMW była dwustopniowa: centrala (biuro AMW obsługujące prezesa) oraz oddziały terenowe, kierowane przez dyrektorów. Ustawa powierzyła AMW wykonywanie prawa własności w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa będącego w zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez MON, niewykorzystywanym przez te jednostki do realizacji ich zadań, oraz mienia pozostałego po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był MON. Należy zaznaczyć, że AMW nie stawała się właścicielem mienia Skarbu Państwa, a jedynie w jego imieniu wykonywała prawo własności.

W pierwszych latach swojej działalności AMW zajmowała się gospodarowaniem jedynie majątkiem MON oraz przekazywała środki w wysokości ustalonej w planie finansowym na inwestycje Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁴. W 2001 r. 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 wojskowych²⁵, a AMW miała stanowić jedno ze źródeł jego finansowania. Finansowanie to miało następować

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 1996 r., Nr 90, poz. 405).

²⁴ Ibidem, art. 29 ust. 3.

²⁵ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2001 r., Nr 76, poz. 804).

w ramach dochodów uzyskiwanych ze zbywania mienia przejmowanego od wojska – 7% dochodu ze zbywania zbędnego mienia pozostawało w AMW na pokrycie kosztów funkcjonowania, a reszta miała zostać przekazana na finansowanie programu przebudowy i modernizacji Sił Zbrojnych²⁶.

Od 2008 r. program modernizacji Sił Zbrojnych miał być finansowany z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, a AMW miała od tego momentu przekazywać na ten fundusz środki pozyskane ze zbywania zbędnego uzbrojenia i wyposażenia wojskowego²⁷. Zbędnym mieniem, o równie nietypowej charakterystyce (tj. broń, pojazdy specjalne, wyposażenie), dysponowały z racji swoich zadań jednostki podległe ministrowi do spraw wewnętrznych, takie jak Policja i Straż Graniczna. Mając na względzie wyspecjalizowanie AMW w zbywaniu broni i wyposażenia specjalistycznego, od 2003 r. rozpoczęła ona przejmowanie i zbywanie zbędnego mienia od jednostek nadzorowanych i podległych resortowi spraw wewnętrznych²⁸. Również i w tym przypadku 7% dochodów było przeznaczanych na funkcjonowanie AMW, a reszta dochodów uzyskanych z gospodarowania tym mieniem – do dyspozycji tegoż resortu.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji funkcjonował w owym czasie 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, który miał być zasilany pieniędzmi z AMW uzyskanymi ze sprzedaży mienia. Od 1 stycznia 2005 r. ww. środek specjalny zastąpiono Funduszem Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego²⁹. W wyniku tych zmian AMW gospodarowała zbędnym mieniem praktycznie wszystkich tzw. resortów siłowych, co jest chlubnym przykładem ponadresortowego myślenia i międzyresortowego gospodarowania zasobami. W wyniku reformy finansów publicznych z dniem 1 stycznia 2012 r. AMW została przekształcona w agencję wykonawczą³⁰.

Połączenie AMW z WAM

AMW oraz WAM zajmowały się realizacją różnych zadań resortu obrony narodowej, choć podlegały temu samemu ministrowi. AMW zbywała zbędny sprzęt wojskowy oraz prowadziła zarządzanie i obrót nieruchomościami, WAM natomiast zajmowała się przede wszystkim sprawami zakwaterowania żołnierzy. Obydwie agencje generowały jednak koszty w pionach związanych z zarządzaniem, obsługą prawną, księgowością, windykacją, administrowaniem nieruchomościami, które przy połączeniu mogły zostać

²⁶Ibidem, art. 8.

²⁷Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r., Nr 144, poz. 901).

²⁸Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 1996 r., Nr 90, poz. 405).

²⁹Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 273, poz. 2703). Zob. art. 25 ust. 4 tejże ustawy.

³⁰Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241). Zob. art. 92 ust. 1 pkt 1b.

zmniejszone. W zasobach AMW były nieruchomości, które potencjalnie mogły służyć celom zakwaterowania. Ponadto struktura obydwu agencji była dwupoziomowa (prezes oraz oddziały regionalne, którymi kierowali dyrektorzy).

Resort obrony narodowej, dostrzegając możliwość bardziej gospodarnego zarządzania zasobami, w 2014 r. rozpoczął prace nad połączeniem WAM i AMW. W kwietniu 2015 r. rząd przedłożył Marszałkowi Sejmu rządowy projekt ustawy o Agencji Mienia Wojskowego przewidujący połączenie AMW i WAM w jedną agencję³¹. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, owo połączenie obniży koszty funkcjonowania oraz zwiększy efektywność i skuteczność realizowanych zadań. Połączenie miało nastąpić przez przejęcie AMW przez WAM, gdyż ten drugi był podmiotem o większym majątku, gdzie prezes i dyrektorzy oddziałów byli organami administracji publicznej. Poza tym jednostka ta posiadała bardziej rozwinięte struktury organizacyjne oraz wdrożony system informatyczny, który będzie mógł służyć także nowo powstałej agencji. Po połączeniu miała nastąpić zmiana nazwy WAM na Agencja Mienia Wojskowego, gdyż ta nazwa była bardziej uniwersalna³². Podmiot powstały po połączeniu dwóch agencji miał dalej realizować zadania WAM oraz dawnej AMW.

Dostrzeżono ponadto, że AMW może realizować nowe zadania. Jednym z nich miało być pełnienie aktywnej roli w eksporcie polskiego uzbrojenia. Polski przemysł obronny w znacznej mierze jest kontrolowany przez Skarb Państwa w ramach Polskiej Grupy Zbrojeniowej oraz Polskiego Holdingu Obronnego. W chwili tworzenia projektu ustawy ok. 93% przychodów dwóch wskazanych grup kapitałowych przemysłu obronnego pochodziło z transakcji realizowanych na rzecz MON i zasadne było wsparcie ze strony resortu obrony dywersyfikacji portfela zamówień poprzez otwarcie na eksport. Dlatego nowa ustawa wprowadzała możliwość współpracy AMW z przedsiębiorcami zajmującymi się obrotem towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Zakres przedsiębiorców z którymi będzie mogła współpracować AMW przy obrocie uzbrojeniem, miał być określany w drodze decyzji³³.

Projekt ustawy przeszedł pomyślnie ścieżkę legislacyjną i dnia 10 lipca 2015 r. została uchwalona przez Sejm ustawa o Agencji Mienia Wojskowego³⁴, która połączyła AMW i WAM w nową Agencję Mienia Wojskowego. Nastąpiło to z dniem 1 października 2015 r. Nowa AMW przejęła wszystkich pracowników dawnej AMW oraz weszła w ogół praw i obowiązków starej AMW na zasadzie sukcesji uniwersalnej. Ten tryb połączenia, tj. przejęcie całości aktywów i pasywów AMW przez WAM, zapewniło ciągłość prowadzonej działalności³⁵. W takim wariantcie można zauważyć oszczędności związane z realizacją tego procesu, polegające na wyeliminowaniu struktur zdublowanych w istniejących agencjach. Nowa struktura AMW odpowiadała strukturze WAM z chwilą zmiany nazwy, tj. biuro prezesa oraz 10 oddziałów regionalnych.

³¹ Uzasadnienie projektu ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, Sejm RP VII kadencji, druk nr 3342, 17 kwietnia 2015.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1322).

³⁵ S. Durlak, *Centralizacja Agencji Mienia Wojskowego*, „Przedsiębiorstwo i Prawo” 2019, nr 6, s. 122.

Podsumowanie

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej po wybuchu wojny w Ukrainie w sposób bardzo znaczący zwiększył wydatki budżetu państwa na obronność. Część tych wydatków jest związana ze zwiększeniem stanu liczebnego Sił Zbrojnych RP, których stan docelowy został określony na poziom 300 tys. żołnierzy. Szybki wzrost liczby żołnierzy zawodowych powoduje, że na znaczeniu zyskują zadania związane z zakwaterowaniem wojska. W okresie PRL oraz na początku III RP zadania te były realizowane wewnątrz struktur militarnych. Zmiany ustrojowe i gospodarcze spowodowały przeniesienie tych zadań do utworzonej w 1995 r. WAM, która była instytucją cywilną, podlegającą jednak nadzorowi MON. Ponadto reforma Sił Zbrojnych, związana m.in. z przygotowaniem do wejścia do NATO, spowodowała, że w zasobach resortu obrony narodowej znalazł się znaczny majątek, taki jak sprzęt, uzbrojenie, nieruchomości, który stał się zbędny dla funkcjonowania wojska w nowych czasach. Aby rozwiązać problem gospodarowania tym majątkiem, powołano w 1996 r. AMW.

Dzisiaj AMW jest największą agencją wykonawczą, sprawnie wykonującą zadania na rzecz Sił Zbrojnych RP. Do osiągnięcia tego stanu rzeczy doprowadziły dwie fundamentalne decyzje polityczne, które należy ocenić pozytywnie. Pierwsza z nich to wyprowadzenie zadania zakwaterowania żołnierzy zawodowych ze struktur wojskowych i powierzenie ich realizacji cywilnej agencji nadzorowanej przez MON. Realizacja zadań związanych z zakwaterowaniem to przede wszystkim administrowanie zasobem lokalowym, remonty, utrzymanie, budowanie budynków mieszkalnych, zakupy mieszkań, przydzielanie kwater żołnierzom. Zadania te mogą być z powodzeniem realizowane przez personel cywilny pod cywilnym zarządem i nadzorem. Rolą żołnierzy, których wyszkolenie i utrzymanie jest bardziej kosztowne niż pracownika cywilnego, nie powinno być prowadzenie procesu budowy budynków mieszkalnych, prowadzenie zakupów mieszkań czy przeprowadzanie remontów. Wyprowadzając zadania kwaterunkowe ze struktur wojskowych, zlikwidowano ponadto problem, polegający na tym, że żołnierze odpowiedzialni za przydzielanie mieszkań byli jednocześnie w stosunku podległości służbowej do części żołnierzy, którym te mieszkania przydzielali. Z oczywistych przyczyn istniało tutaj zwiększone ryzyko nadużyć. Można się zastanowić, czy w wojsku oraz instytucjach resortu spraw wewnętrznych nie znajdują się jeszcze zadania, które z powodzeniem mogłyby być wykonywane przez personel cywilny. Nie jest to przedmiotem niniejszego artykułu, warto jednak zasygnalizować taki problem badawczy.

Drugą dobrą decyzją było połączenie w 2015 r. AMW i WAM w jeden podmiot. Doprowadziło to do optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich, jakimi obie instytucje dysponowały. Działy organizacyjne, prawne, windykacyjne, nieruchomości istniały w jednej i drugiej agencji a po ich połączeniu uległy scaleniu. Docelowo przyczyniło się to do zmniejszenia liczby etatów. Decyzje, które doprowadzają do zmniejszenia liczby powoływanych przez czynniki polityczne prezesów i dyrektorów, nie są podejmowane często, co jest dodatkowym atutem decyzji podjętej w 2015 r.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bieś-Srokosz P., *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Durlak S., *Centralizacja Agencji Mienia Wojskowego*, „Przedsiębiorstwo i Prawo” 2019, nr 6.
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Agencje w strukturze administracji – uwagi wprowadzające*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Kościelicki T., *Instytucjonalne formy zarządzania zmianą w zakwaterowaniu żołnierzy Wojska Polskiego w XXI wieku*, cz. 1, Toruń 2019.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. z 1995 r., Nr 136, poz. 674).
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. z 2012 r., poz. 720).
- Uchwała z dnia 16 lutego 1995 r. w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (M.P. z 1995 r., Nr 8, poz. 109).
- Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2022 r., 270).
- Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. z 2025 r., poz. 63).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 86, poz. 433).
- Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 1996 r., Nr 90, poz. 405).
- Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2001 r., Nr 76, poz. 804).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1203).
- Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2004 r., Nr 273, poz. 2703).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r., Nr 144, poz. 901).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241).
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1322).

Źródła internetowe

Premier: żyjemy w czasach przedwojennych. „Ten konflikt rodzi się na naszych oczach”,
<https://tvn24.pl/polska/premier-donald-tusk-zyjemy-w-czasach-przedwojennych-ten-konflikt-rodzi-sie-na-naszyc-oczach-st8579525>.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/premier/strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rzeczypospolitej-polskiej>.

Inne

Projekt ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, Sejm RP VII kadencji, druk nr 3342, 17 kwietnia 2015.

Projekt ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Sejm RP II kadencji, druk nr 1313, 16 października 1995 r.

Projekt ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm RP II kadencji, druk nr 708, 10 listopada 1994 r.

Strategia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na lata 2013–2018, wersja druga.

Legal and historical aspects of the merger of the Military Property Agency and the Military Housing Agency

Summary

The Military Property Agency, which currently operates under this name, is not the same entity as the Military Property Agency established in 1996. Today's Military Property Agency is in fact the Military Housing Agency, established in 1995, which took over the Military Property Agency in 2015.

The Military Housing Agency was an entity established to perform tasks related to the accommodation of the Polish Armed Forces. During the communist era and in the early 1990s, tasks related to the accommodation of soldiers were performed within the military structures. The new political, social and economic reality made that this solution no longer the most optimal, so in 1995 it was decided to establish a civil entity to carry out this task in the form of the Military Housing Agency as a state legal entity subordinate to the Minister of National Defence.

The Military Property Agency, established in 1995, was the Polish government's response to the problem of significant military property, both movable and immovable, which was no longer needed by the Polish Armed Forces and often generated additional maintenance costs. The fact of changing the military alliance from the Warsaw Pact to NATO necessitated the modernisation of the armed forces and, withdrawal of a significant amount of redundant equipment and armaments. The newly established entity

was tasked with improving the management of this redundant property by trading it and, to a large extent, selling it.

In 2015, mainly for the purpose of cost optimisation, it was decided to merge the Military Property Agency and the Military Housing Agency into a single entity. This was achieved through the takeover of the Military Property Agency by the Military Housing Agency, with changing its name to the Military Property Agency. The Military Housing Agency took over all the assets and employees of the Military Property Agency.

Keywords: AMW, WAM, MON, Military Property Agency, Military Housing Agency, Ministry of National Defence, executive agency, military accommodation, armed forces accommodation