



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Wojskowa Agencja Mieszkaniowa

Author: Piotr Sołtys, Marek Suska

Citation style: Sołtys Piotr, Suska Marek. (2013). Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej" (S. 75-92). Katowice : Forma Studio; Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Piotr Sołtys, Marek Suska

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa

1. Zarys problematyki zakwaterowania sił zbrojnych

Zakwaterowanie żołnierzy zawodowych w okresie wojny nie jest kwestią, która wymagałaby odrębnego rozwiązywania²³⁰. W tym czasie wojsko zapewnia sobie kwatery drogą rekwizycji lub przymusu wojennego, ale metod takich nie sposób przecież stosować także w czasach pokoju²³¹. Przed problemem takim stanęła również II Rzeczpospolita, po zakończeniu I wojny światowej i wojny polsko-bolszewickiej. Żołnierzy zakwaterowano w pozostałych po czasach zaborów koszarach i twierdzach²³², ale jeszcze w 1924 r. dla ponad 40% stanu osobowego sił zbrojnych brakowało nawet obiektów koszarowych.²³³ Pomimo starań samego wojska i ruchu spółdzielczego wewnątrz niego²³⁴, potrzebne stało się systemowe rozwiązanie tego problemu. Na tym tle doszło do uchwalenia ustawy z dnia 15 lipca.

1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju²³⁵. Omówienie regulacji wprowadzanych przez nią w zakresie zakwaterowania żołnierzy zawodowych przekracza ramy tego opracowania. Warto jednak zwrócić uwagę, że m.in. w celu pokrycia kosztów budowy, utrzymania i konserwacji pomieszczeń na kwatery stałe przy Ministerstwie Spraw Wojskowych utworzono fundusz kwaterunku wojskowego, mający osobowość prawną. Fundusz ten rozpoczął rzeczywiste funkcjonowanie dopiero w dwa lata później, pod nazwą „Fundusz Kwaterunku Wojskowego”²³⁶. W przepisie art. 23 ust. 1 u.z. z 1925 r. postanowiono, że budowle wznoszone z tego funduszu stanowią jego własność, a w razie rozwiązania go przechodzą na własność Państwa. Fundusz Kwaterunku Wojskowego nie zajmował się samym przydziałem kwater w tych budowlach. Na mocy wyraźnego postanowienia przepisu art. 23 ust. 2 u.z. z 1925 r. zadanie to należało do Ministra Spraw Wojskowych. Fundusz Kwaterunku Wojskowego działał na zasadach prywatno-rynkowych, mimo że miał charakter przedsiębiorstwa publicznego²³⁷.

230 Historia mieszkalnictwa wojskowego w Polsce. Cz. I 20-lecie międzywojenne, s. 1. Dostępne na stronie: https://www.wam.net.pl/pliki/media/files/news_1_2_1188394645.pdf (dostęp na dzień: 25 kwietnia 2013 r.).

231 Ibidem, s.2.

232 Ibidem.

233 Ibidem, s. 4.

234 Ibidem.

235 Dz. U. 1925 nr 97 poz. 681.

236 Historia mieszkalnictwa wojskowego w Polsce. Cz. I 20-lecie międzywojenne, s. 8. Dostępne na stronie: https://www.wam.net.pl/pliki/media/files/news_1_2_1188394645.pdf (dostęp na dzień: 25 kwietnia 2013 r.).

237 J. Karp, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (w:) B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszekiewicz (red.), Administracja publiczna, t. 1, Ustrój administracji państwowej centralnej, Warszawa 2012, s. 878.

Istnienie Funduszu Kwaterunku Wojskowego zostało utrzymane także po nowelizacji u.z. z 1925 r. dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28 lipca 1939 r.²³⁸ Do 1939 r. Fundusz Kwaterunku Wojskowego wybudował 7334 mieszkania dla oficerów i podoficerów²³⁹, w tym setki domów mieszkalnych o ciekawych rozwiązaniach architektonicznych i technicznych²⁴⁰. Jednak po II wojnie światowej i zmianach ustrojowych w Polsce instytucja tego typu nie mogła dłużej funkcjonować i ostatecznie rozwiązano ją w czerwcu 1949 r.²⁴¹ Całość jej majątku przejął Skarb Państwa²⁴². Kolejne ustawy regulujące problem zakwaterowania sił zbrojnych (z 1951 r.²⁴³, z 1961 r.²⁴⁴ i z 1976 r.²⁴⁵) nie przewidywały istnienia podmiotu o zbliżonym do Funduszu Kwaterunku Wojskowego charakterze.

Ustawą z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁴⁶ wprowadzono do struktury polskiej administracji publicznej państwową osobę prawną pod nazwą „Wojskowa Agencja Mieszkaniowa”, która w znacznym stopniu nawiązuje do tradycji Funduszu Kwaterunku Wojskowego²⁴⁷.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, zgodnie z postanowieniami u.z., jest państwową jednostką organizacyjną, będącą państwową osobą prawną, podległą Ministrowi Obrony Narodowej. Jak stwierdza E. Kosiński, agencja ta „pełni rolę służebną (pomocniczą) względem Sił Zbrojnych” i jest jednocześnie elementem polityki obronności narodowej²⁴⁸. Cel działalności WAM to zapewnienie realizacji zadań publicznych w zakresie zakwaterowania żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Działalność państwa w tym obszarze ma się koncentrować przede

wszystkim na zapewnieniu mieszkań dla żołnierzy zawodowych w czynnej służbie wojskowej²⁴⁹. Takie były założenia noweli z 2004 r.²⁵⁰, która w intencji projektodawcy miała przywrócić „fundamentalną zasadę, że przedmiotem zmienianej ustawy (tj. u.z. – przyp. PS, MS) jest prawo do zamieszkiwania w kwatery w miejscu i na czas pełnienia służby²⁵¹.” Dodano przy tym, że wynika to „z samej istoty służby wojskowej, której cechą, niewystępującą w przypadku innych służb mundurowych, jest wymóg mobilności²⁵².” Realizacja prawa żołnierza zawodowego do zakwaterowania, jeśli przybiera postać podstawową i najbardziej pożądaną, tj. przydziału kwatery, następuje przez zawiązanie stosunku najmu. Stosunek ten nawiązuje się na podstawie decyzji

238 Dz. U. 1939 nr 68 poz. 461.

239 J. Chęciński, *Budownictwo wojskowe w Polsce (1918-1939)*, Warszawa 1966, s. 165.

240 *Ibidem*, s. 166.

241 *Ibidem*, s. 167.

242 *Ibidem*.

243 Ustawa z dnia 27 kwietnia 1951 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych (Dz. U. 1951 nr 26 poz. 194).

244 Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych (Dz. U. 1961 nr 6 poz. 38).

245 Ustawa z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych (Dz. U. 1976 nr 19 poz. 121).

246 Dz. U. 1995 nr 86 poz. 433 (tekst jednolity: Dz. U. 2010 nr 206 poz. 1367).

247 J. Karp, *Wojskowa Agencja Mieszkaniowa...*, s. 878.

248 E. Kosiński, *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2008, nr 1-2, s. 16-17.

249 E. Stefańska, *Prawo mieszkaniowe (w:) M. Wierzbowski (red.) Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 367.

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

251 *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami podstawowych aktów podwykonawczych*, Druk Sejmowy nr 1850 Sejmu IV Kadencji z 28 lipca 2003 r.

252 *Ibidem*.

administracyjnej, nie zaś umowy cywilnoprawnej. Ten pierwszy tryb występował w Polsce praktycznie we wszystkich większych miejscowościach aż do 12 listopada 1994 r., czyli do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 12 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych²⁵³, która zerwała z zasadą oddawania lokali mieszkalnych należących do państwa w najem na podstawie decyzji administracyjnej. Tryb ten obowiązuje nadal w odniesieniu do żołnierzy zawodowych, jak i funkcjonariuszy innych służb mundurowych (Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i in.)²⁵⁴. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wykreowanie żadnego innego podmiotu podobnego do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, który miałby umożliwiać jak najefektywniejszą realizację prawa do lokalu mieszkalnego przysługującego funkcjonariuszom innych służb mundurowych. Wynikać to może ze wskazanej już wyżej szczególnej cechy służby wojskowej, jaką jest wymóg mobilności. Wiąże się on ze specyficznymi problemami w zakresie gospodarowania nieruchomościami przeznaczanymi na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych. Przykładem może być sytuacja, gdy na skutek zmiany dyslokacji jednostek wojskowych posiadany w jednej z miejscowości zasób mieszkaniowy stanie się zbędny na cele zakwaterowania żołnierzy zawodowych. Zapotrzebowanie pojawi się zaś w miejscowości, w której zasób ten nie istnieje albo jest niewystarczający. Ustawodawca zdecydował się podjąć próbę zaradzenia tym szczególnym problemom przez odejście od powierzenia ich rozwiązywania organom administracji wojskowej i przekazanie ich utworzonej w tym celu agencji państwowej. Podmiot taki w założeniu ma łączyć w sobie formy publiczno- i prywatnoprawne, dla uzyskania większej efektywności i kreatywności w realizacji zadań publicznych²⁵⁵. Rezygnację z powierzenia zadań w zakresie zakwaterowania klasycznym organom administracji publicznej można również uzasadnić specyfiką kompetencji WAM, które są bliższe prawu prywatnemu, mimo że mają państwowy charakter²⁵⁶.

2. Struktura Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i jej miejsce w systemie administracji publicznej

Struktura organizacyjna Wojskowej Agencji Mieszkaniowej sukcesywnie podlegała zmianom, zależnie od zakresu powierzonych jej zadań, środków będących w jej dyspozycji, przyznanego jej przed ustawodawcą miejsca w strukturze administracji publicznej czy też, co oczywiste, zależnie od reformy samych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany najistotniejsze dla modelu organizacyjnego Agencji nastąpiły jednak wraz z podjęciem działań w zakresie profesjonalizacji Sił Zbrojnych – odzwierciedla je historia aktualizacji u.z. i, odpowiednio – Statutu WAM²⁵⁷ i jej regulaminu organizacyjnego²⁵⁸ (dalej: Regulamin). Zanim jednak zostanie przedstawiona struktura organizacyjna samej Agencji, należy przedstawić jej miejsce w strukturze administracji publicznej, a ściślej – administracji rządowej.

253 W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Elementy administracyjnoprawne najmu lokali mieszkalnych oraz dodatki mieszkaniowe, Samorząd Terytorialny 1995, nr 9, s. 62.

254 E. Stefańska, Prawo... s. 367-368.

255 I. Lipowicz, Ustrój administracji rządowej (w:) Z. Niewiadomski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2011, s. 207.

256 J. Karp, Wojskowa..., s. 878.

257 Załącznik do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz. U. 2010 nr 108 poz. 705).

258 Załącznik nr 1 do decyzji Prezesa WAM nr 56/2012 z 10 września 2012 r. – Regulamin organizacyjny WAM.

Obecnie art. 8 ust. 3 u.z. określa WAM jako państwową osobę prawną podległą Ministrowi Obrony Narodowej. Nie zawsze jednak ustawowe określenie tego podporządkowania jako „bezpośredniego” (art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej²⁵⁹) było tak klarowne. W pierwotnej wersji ustawy Wojskowa Agencja Mieszkaniowa miała status jednostki nadzorowanej przez Ministra Obrony Narodowej²⁶⁰, a przejściowo w okresie od 1997 do 2002 r. (po noweli z 1997 r.²⁶¹) zwierzchni nadzór nad nią sprawował Minister Skarbu Państwa. Ostateczny kształt powiązań organizacyjnych nadany został przez nowelę z 2010 r. Bardziej szczegółowych informacji dotyczących obecnego miejsca WAM w ramach działu administracji rządowej – obrona narodowa²⁶² dostarcza analiza schematu struktury organizacyjnej²⁶³. Zgodnie z nim sprawowanie bieżącego nadzoru nad Agencją, z upoważnienia MON, należy do sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, który to podlega służbowo Ministrowi Obrony Narodowej – odpowiada to zresztą przywołanej wyżej regulacji ustawowej. Wspomnieć trzeba także o zmianie dokonanej nowelą z 2010 r.²⁶⁴, mianowicie o dodaniu całego rozdziału 3a u.z., który określał sposób sprawowania kontroli Ministra Obrony Narodowej nad działalnością WAM. Wprowadzenie tej regulacji było konieczne w świetle wspomnianego już bezpośredniego podporządkowania Agencji Ministrowi Obrony Narodowej. Jednocześnie zlikwidowano organ Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, jakim była Rada Nadzorcza – problem ten szerzej przedstawiono w dalszej części niniejszego opracowania. Artykuły od 20a do 20n omawianej ustawy zostały uchylone przez art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²⁶⁵ i utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2012 r. Ta szczególna regulacja została zastąpiona jednolitą konstrukcją kontroli w administracji rządowej, co z punktu widzenia przejrzystości procedur i spójności systemowej należy ocenić pozytywnie.

Powołanie do życia WAM umotywowane było koniecznością dostosowania się do zmieniających się realiów i stawienia czoła wyzwaniom związanym z zaniedbaniami w zakresie kwaterunku Sił Zbrojnych. Podobnie i zmiany w obrębie struktury organizacyjnej Agencji spowodowane były koniecznością usprawnienia prowadzonej działalności i wykonywania zadań (własnych i zleconych), a także

259 Dz. U. 1996 nr 10 poz. 56, tekst jednolity: Dz. U. 2013 poz. 189.

260 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw; Druk Sejmowy nr 1945 Sejmu VI Kadencji z 23 kwietnia 2009 r.

261 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 1997 nr 106 poz. 678).

262 Art. 5 pkt 14 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943, tekst jednolity: Dz. U. 2007 nr 65 poz. 437).

263 Schemat struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej (wg stanu na 23 sierpnia 2012 r.). Dostępne na stronie: <http://www.bip.mon.gov.pl/173.html> (dostęp na dzień: 24 kwietnia 2013 r.).

264 Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2010 nr 28 poz. 143).

265 Dz. U. 2011 nr 185 poz. 1092.

racionalizacją struktury biurokratycznej Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Aktualnie obowiązująca ustawa (sama regulująca podstawowe kwestie) w art. 9 ust. 1 i 1a odsyła do Statutu WAM, a ten w § 4 ust. 2 do Regulaminu. Dopiero te trzy akty prawne mogą dać przybliżony obraz struktury organizacyjnej Agencji. I tak oto ustawa stanowi, że organami WAM są Prezes i dyrektorzy oddziałów regionalnych (art. 10 u.z.). Są to klasyczne organy jednoosobowe, po-

chodzące z powołania²⁶⁶. W art. 12 u.z. ustawodawca uregulował sposób i szczegółowy tryb powołania Prezesa (kierującego WAM). Warto w tym miejscu wspomnieć, iż jest on powoływany i odwoływany przez Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Zakłada się tu zatem konieczność współdziałania organów. Rozwiązanie to jest zasadniczo zbieżne z zamieszczonym w pierwotnym tekście u.z. Pamiętać należy jednak o tym, że regulacja ta zmieniała się wielokrotnie wraz z kolejnymi nowelizacjami u.z. Tak oto w drodze historycznego rozwoju tego przepisu dawniej Prezes WAM powoływał także Prezes Rady Ministrów, przejściowo również na wniosek Ministra Skarbu Państwa działającego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej²⁶⁷. Ustawodawca w art. 13 u.z. przydaje do pomocy Prezesowi Agencji: Zastępców Prezesa, Biuro Prezesa oraz oddziały regionalne i inne jednostki organizacyjne Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (podobnie kwestię tę reguluje § 4 Statutu WAM). Zastępców Prezesa, w liczbie do dwóch, powołuje i odwołuje na wniosek Prezesa WAM Minister Obrony Narodowej. Tworzenie i określanie kształtu ustrojowego jednostek organizacyjnych pozostawiono natomiast w zakresie kompetencji Prezesa Agencji, który to z umocowania statutowego (§ 9) wyraża w tym zakresie swoją wolę w drodze decyzji.

Najbardziej przejrzysty obraz powiązań strukturalnych w WAM zawierają schematy organizacyjne, stanowiące załączniki do Regulaminu. W celu przedstawienia w pełni struktury organizacyjnej należy przyrzeć się sposobowi organizacji Biura Prezesa WAM. Zgodnie z § 6 Regulaminu jest ono aparatem wykonawczym Prezesa. W jego skład (co uregulowane jest w rozdziale V Regulaminu, a przedstawione na schemacie będącym załącznikiem nr 2 do tego aktu prawnego) wchodzi piony i przyporządkowane do nich samodzielne stanowiska pracy. Regulamin wyróżnia piony podległe bezpośrednio Prezesowi oraz piony podległe Zastępcom Prezesa; na czele każdego z nich stoi dyrektor, kierujący jego pracą. Wspomnieć trzeba o tym, że zwierzchnikiem służbowym w obrębie całej WAM jest Prezes, któremu podległe pod względem merytorycznym są samodzielne stanowiska pracy. Zakres ich kompetencji i obowiązków w sposób szczegółowy określa Rozdział IV i V Regulaminu, i jak się wydaje, nie jest celowym dla przedstawienia obrazu struktury organizacyjnej Agencji kazuistyczne omawianie nazw poszczególnych pionów i stanowisk oraz przypisanych im zadań. Należy jednak zauważyć, że wraz ze zmniejszaniem nadmiaru biurokracji w obrębie WAM i staraniami zarówno ustawodawcy, jak i Ministra Obrony Narodowej oraz samego Prezesa Agencji, struktura podlegała przemianom mającym na celu jej uproszczenie i zwiększenie efektywności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Początkowo struktura organizacyjna WAM składała się z 11 oddziałów rejonowych i 53 oddziałów terenowych. Struktura ta była krytykowana za nadmierne rozbudowanie i niską efektywność działania. W toku zmian statutowych zniesiono oddziały terenowe, natomiast oddziały rejonowe funkcjonują dziś jako regionalne. Ostatnia istotna zmiana w tej kwestii miała miejsce w 2012 r.²⁶⁸, gdy zlikwidowano Oddział Regionalny „Mazowsze” w Warszawie, jednocześnie określając ostatecznie na 10 liczbę oddziałów regionalnych. Oddziałami (a także innymi jednostkami organizacyjnymi) kierują dyrekto-

²⁶⁶ J. Zimmermann, Prawo..., s. 106.

²⁶⁷ Por. nowela z 1997 r. i nowela z 2004 r.

²⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 czerwca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. 2012 poz. 720).

rzy, powoływani i odwoływani przez Prezesa Agencji (art. 13 ust. 4 u.z.). Regulamin zaś w § 6 nazywa Oddział aparatem wykonawczym Dyrektora, co koresponduje zresztą z regulacją zamieszczoną w § 5. Struktura organizacyjna każdego z oddziałów określana jest przez odrębny regulamin organizacyjny, zatwierdzany przez Prezesa, a ustalany przez Dyrektora Oddziału. Regulamin organizacyjny Oddziału pełni więc funkcję podobną do Statutu WAM, i dalej – Regulaminu, normując kwestie organizacyjne na niższym szczeblu.

Na mocy noweli z 2010 r., jak wyżej zaznaczono, zlikwidowano trzeci z organów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, czyli Radę Nadzorczą. Jej skład i kompetencje określał art. 11 u.z. Był to jedyny kolegialny organ WAM, o szerokiej reprezentacji. W jego skład pierwotnie wchodziła przedstawiciele „Ministrów: Finansów, Obrony Narodowej z uwzględnieniem przedstawicieli okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych oraz Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa” w liczbie dziesięciu, oraz przewodniczący. Wszyscy oni powoływani byli przez Ministra Obrony Narodowej po uzgodnieniach resortowych. Finalnie, aż do nowelizacji z 2010 r., kształt osobowy Rady Nadzorczej przedstawiał się następująco: „przewodniczący i czterech członków, w tym przedstawiciele Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej”. Likwidacja tego organu przyniosła oszczędności rządu 350 tys. zł rocznie²⁶⁹, zwiększyła przejrzystość działania WAM i stworzyła Ministrowi Obrony Narodowej możliwość efektywniejszej kontroli nad sposobem piastowania przez Prezesa swojej funkcji.

Ważną kwestią dla funkcjonowania WAM, związaną ze strukturą organizacyjną Agencji, jest dotyczący jej organów fakt hierarchizacji, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁷⁰. Artykuł 13 ust.7 u.z. *expressis verbis* stanowi, że organem wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych jest Prezes, zaś w stosunku do niego – Minister Obrony Narodowej.

Ważnych informacji na temat sposobu funkcjonowania WAM i zmian, jakim podlegała jej struktura, dostarcza zapis wypowiedzi (z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej²⁷¹) obecnego Prezesa Agencji, Michała Świtalskiego. Według Prezesa, „Struktura organizacyjna Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w ciągu wielu lat ewoluowała. Z ponad 4 tys. zatrudnionych w 2001 r. w tej chwili zatrudnionych jest nieco ponad 1,1 tys. pracowników.” Dodać należy, że w tym czasie liczba żołnierzy obsługiwanych przez WAM stopniowo zwiększała się, w miarę kurczenia się nadmiernie rozbudowanej struktury biurokratycznej i prywatyzacji majątku, będącego w posiadaniu Agencji. Zważywszy na ogrom zadań powierzonych

Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i wywiązywanie się przez nią z tych zadań, zmiany w strukturze organizacyjnej WAM należy ocenić pozytywnie.

Na zakończenie rozważań o strukturze organizacyjnej WAM dodać należy, że zarówno budowa tej struktury tak w terenie, jak i w obrębie samej Agen-

269 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw; Druk Sejmowy nr 1945 Sejmu VI Kadencji z 23 kwietnia 2009 r.

270 Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168 (tekst jednolity: Dz. U. 2013 poz. 267).

271 Zapis przebiegu posiedzenia komisji, Komisja Obrony Narodowej /nr 7/, z dnia 29.02.2012 r. Dostępne na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=3B6F580F628105F8C12579B90049DD74> (dostęp na dzień: 24 kwietnia 2013 r.).

cji, podział zadań i kompetencji oraz ewolucja przedmiotowych regulacji oddaje sens ogólnych zmian w obrębie administracji publicznej. Chodzi tu o postępującą decentralizację i dekoncentrację w ramach ogólnej struktury administracyjnej²⁷².

3. Zadania i kompetencje Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

3. 1. Zadania własne i zadania zlecone Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

C. Kosikowski klasyfikując zadania agencji rządowych przyporządkował Wojskową Agencję Mieszkaniową do agencji wykonujących zadania opisane przez niego jako „zarządzanie (administrowanie) określoną substancją materialną oraz obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa²⁷³.”

Przepisy u.z. dzielą zadania Agencji na dwie grupy:

- 1) zadania własne,
- 2) zadania zlecone w zakresie gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych, powierzone WAM przez Ministra Obrony Narodowej.

Pierwszą z tych grup tworzą zadania związane z gospodarowaniem, utrzymywaniem i korzystaniem z nieruchomości powierzonych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przez Skarb Państwa. Drugą stanowią przede wszystkim zadania związane z bezpośrednią realizacją przysługującego żołnierzom zawodowym prawa do zakwaterowania oraz planowaniem i realizowaniem inwestycji. Trzeba oczywiście zaznaczyć, że obu tym katalogom ustawodawca nadał charakter otwarty, dokonując jedynie przykładowego wyliczenia zadań składających się na obie z tych grup.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na konsekwencje, jakie ustawodawca wiąże z tym podziałem. Dotyczą one obecnie kwestii finansowania realizacji tych zadań. Tylko w stosunku do zadań zleconych u.z. postanawia, że na ich realizację Minister Obrony Narodowej przekazuje dotacje z części budżetu, której jest dysponentem (art. 19 ust. 4 u.z.). Nie dotyczy to jednak wszystkich zadań zleconych, a jedynie tych, w stosunku do których wskazano w tym lub w innych przepisach taką formę ich finansowania. Przykładowo dotyczy to wypłaty odpraw mieszkaniowych żołnierzom zwalnianym z zawodowej służby wojskowej, wypłaty świadczeń mieszkaniowych, pokrywania kosztów remontu kwater. W tym stanie rzeczy należy uznać, że samo finansowanie realizacji zadania przez WAM z dotacji budżetowej nie jest jeszcze cechą wyróżniającą zadanie zlecone w rozumieniu u.z. Nie jest nią również przewidziana w przepisie art. 16 ust. 5 pkt 1 u.z. możliwość przeznaczania środków tworzących fundusz rezerwowy Agencji na realizację tych zadań. Ponownie dotyczy to tylko niektórych z tych zadań, m.in. finansowania inwestycji. O ile więc pieniądze te mogą być przeznaczone np. na sfinansowanie budowy lokali mieszkalnych, o tyle nie mogą już stanowić środków, którymi wspiera się wypłatę odpraw mieszkaniowych. Natomiast wszystkich zadań zleconych dotyczy regulacja zawarta w przepisie art. 19 ust. 5 u.z., w którym ogólnie upoważnia się Wojskową Agencję Mieszkaniową do zaciągania kredytów. Jeśli jednak kredyty te

²⁷² J. Zimmermann, Prawo..., s. 134 i nast.

²⁷³ C. Kosikowski, Polskie publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2002, s. 139.

miałyby być przeznaczone na realizację zadań zleconych, to do ich zaciągnięcia potrzebna jest uprzednia zgoda Ministra Obrony Narodowej, co stanowi sformalizowaną formę współpracy tego organu z Agencją. W tym miejscu uwidacznia się konieczność odnalezienia kryterium, wedle którego można by klasyfikować na własne i zlecone zadania wykonywane przez WAM. Nie stanowiłoby to żadnego problemu, gdyby katalogi tych zadań zostały przez ustawodawcę zamknięte – tak jednak się nie stało, na co wskazano wyżej.

Zadania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej określone jako zadania własne wiążą się przede wszystkim z gospodarowaniem, utrzymywaniem i korzystaniem z nieruchomości powierzonych tej państwowej osobie prawnej przez Skarb Państwa. Można z tego wnioskować, że w intencji ustawodawcy WAM to przede wszystkim podmiot zarządzający²⁷⁴ określoną częścią mienia Skarbu Państwa. Agencja w swoim działaniu nie ma zmierzać do wyzbycia się powierzonego sobie zasobu²⁷⁵ składników majątkowych. Powinna gospodarować nim tak, by umożliwić jak najefektywniejsze wykonanie celu, do którego wypełnienia zasób ten został wydzielony – czyli dla realizacji prawa do zakwaterowania, przysługującego żołnierzom zawodowym. Bezpośrednie wypełnianie tego ostatniego zadania nie byłoby już zadaniem własnym WAM, lecz Ministra Obrony Narodowej, który jedynie zlecałby jego wykonywanie tej agencji. Ujęcie takie koresponduje nieco z powierzeniem Funduszowi Kwaterunku Wojskowego zadań w zakresie budowy, konserwacji i utrzymania nieruchomości, przy jednoczesnym pozostawieniu przez Ministrze Spraw Wojskowych zadań związanych z samym przydziałem kwater.

Nie jest jednak w tym ujęciu jasne, dlaczego do zadań zleconych prawodawca zaliczył tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowych. W świetle zaproponowanego wyżej kryterium podziału zadanie to należałoby zaliczyć w poczet zadań własnych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Jest to tym bardziej uzasadnione, że czynności, które można by określić jako „tworzące warunki sprzyjające racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowych”, takie jak sprzedaż czy oddawanie w najem niezamieszkałych lokali mieszkalnych, wymienione są w przepisach art. 17 u.z. Do nich zaś odsyła przepis określający pierwsze z zadań własnych Agencji – gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa. Należałoby zatem uznać, że chodzi tu o wszystkie czynności tworzące takie warunki, których nie wymieniają przepisy art. 17 u.z. Po-

dobnie, w obliczu zaproponowanego kryterium podziału, nie jest całkiem zrozumiałe, dlaczego w myśl ustawy zadaniem zleconym jest także planowanie i realizowanie inwestycji, w tym spłata z dotacji budżetowej zaciągniętych na te cele zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi. Być może przesądził o tym fakt, że na realizację tego zadania WAM otrzymuje dotację budżetową. Zaproponowane kryterium podziału

274 Wedle M. Habdas „Gospodarowanie jest więc pojęciem zbliżonym do ekonomicznego ujęcia zarządzania (...)”, co upoważnia do wymiennego stosowania obu terminów – zob. M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 365.

275 Należy jednak zaznaczyć, że u.z. nie posługuje się pojęciem „zasobu”, inaczej niż ustanawiająca Zasób Własności Rolnych Skarbu Państwa ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. 1991 nr 107 poz. 464, tekst jednolity: Dz. U. 2012 poz. 1187). Nie zmienia to faktu, że nieruchomości pozostające w dyspozycji WAM można obejmować pojęciem zasobu – odrębnego od zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741, tekst jednolity: Dz. U. 2010 nr 102 poz. 651) – zob. M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 381-382.

spełniają zaś kolejne dwa zadania wyróżnione w kategorii zadań zleconych: wypłacanie osobom uprawnionym świadczeń pieniężnych (z dotacji budżetowej) oraz wydawanie żołnierzom zawodowym decyzji o przydziale lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji Agencji. Wątpliwe jest już jednak, czy kryterium to spełnione jest w przypadku wymienionym w art. 16 ust. 2 u.z. – mianowicie przy opracowywaniu i prowadzeniu wykazu kwater.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że zastosowane przez ustawodawcę kryterium podziału zadań WAM na zadania własne i zlecone nie jest jasne. Praktyczne konsekwencje zaliczenia zadania do jednej z tych dwóch grup ograniczają się tylko do kwestii udzielania przez Ministra Obrony Narodowej zgody na zaciągnięcie kredytu na ich realizację.

W dalszej części opracowania przedstawiona zostanie problematyka gospodarowania przez Agencję powierzonym mieniem Skarbu Państwa, co stanowi podstawowy przedmiot jej działalności.

3. 2. Mienie państwowe w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

3. 2. 1. Charakter prawny relacji między Skarbem Państwa a Wojskową Agencją Mieszkaniową

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, podobnie jak Agencja Nieruchomości Rolnych i Agencja Mienia Wojskowego, dysponuje mieniem państwowym nie tylko przysługującym jej samej, jako państwowej osobie prawnej (art. 44¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²⁷⁶), lecz również mieniem państwowym przysługującym Skarbowi Państwa. Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 1 u.z. Skarb Państwa „powierza Agencji wykonywanie w jego imieniu i na jego rzecz prawa własności i innych praw rzeczowych” w stosunku do enumeratywnie wyliczonych w tym przepisie rodzajów nieruchomości. Podobnie jak w przypadku przepisu art. 6 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego²⁷⁷, jak i przepisu art. 5 ust. 1 u. o ANR, ustawodawca – określając stosunek Agencji Mienia Wojskowego i Agencji Nieruchomości Rolnych do wyodrębnionych składników mienia Skarbu Państwa – posługuje się czasownikiem „powierzać”. Na tle unormowań odnoszących się do tych dwóch ostatnich agencji, zwłaszcza zaś Agencji Nieruchomości Rolnych, w doktrynie prowadzono dyskusje co do rzeczywistego istnienia stosunku powierniczego między tymi agencjami a Skarbem Państwa. Co ciekawe, nauka pozostawiała jednak na uboczu charakter stosunku prawnego wiążącego Skarb Państwa z WAM. W pierwotnym tekście u.z. formuła powierzenia w swojej najistotniejszej części była brzmieniowo tożsama z tą, która zastosowana została dla określenia pozycji ANR i AMW wobec mienia Skarbu Państwa. Postanowiono bowiem, że: „Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz (...)”. Przepis ten uległ jednak zmianie wraz z wejściem w życie noweli z 2004 r. Ustawodawca postanowił, że od tego momentu Wojskowa Agencja Mieszkaniowa wykonywać będzie prawo własności i inne prawa rzeczowe nie tylko na rzecz Skarbu Państwa, ale i w jego imieniu.

²⁷⁶ Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93.

²⁷⁷ Dz. U. 1996 nr 90 poz. 405 (tekst jednolity: Dz. U. 2004 nr 163 poz. 1711).

Nie wydaje się, by tak istotną zmianę można było uznać, przynajmniej *prima facie*, za element pozbawiony istotnego normatywnego znaczenia. W rządowym uzasadnieniu projektu tej noweli wskazano, że intencją projektodawcy było tu doprecyzowanie sposobu wykonywania przez WAM powierzonych jej praw²⁷⁸. Taki zabieg nakazuje jednak zastanowić się, czy w rzeczywistości utrzymano tu jeszcze stosunek powiernictwa (przy założeniu, że istniał on w poprzednim stanie prawnym) między Skarbem Państwa a Agencją.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że samo posłużenie się przez ustawodawcę czasownikiem „powierzać” nie oznacza samo przez się, że w istocie zachodzi tu stosunek powiernictwa²⁷⁹. Nie uzasadnia takiego utożsamienia również znaczenie tego słowa w języku polskim, w którym „danie komuś czegoś do dyspozycji” jest tylko jednym z możliwych sposobów jego rozumienia, obok np. „zlecenia komuś czegoś do wykonania”²⁸⁰. W braku normatywnej definicji stosunku powierniczego należy odwołać się do treści, którą z tym pojęciem wiąże doktryna. R. Rykowski proponuje definicję stosunku powierniczego jako „tego rodzaju stosunku prawnego opartego na wzajemnym zaufaniu stron, w którym jedna z osób (powierzający) przenosi na inny podmiot (powiernika) określone zbywalne prawo podmiotowe, ewentualnie uprawnienie do wykonywania prawa. W rezultacie dokonanego przysporzenia (upoważnienia do wykonywania prawa) powiernik wykonuje i korzysta z tego prawa w imieniu własnym, lecz na rzecz innej osoby (...)”²⁸¹. P. Stec, klasyfikując przypadki, w których można mówić o stosunku powiernictwa, wyróżnia trzy grupy sytuacji: dwie pierwsze (zarząd powierniczy i powiernictwo typu zabezpieczającego) wiążą się z przeniesieniem własności na powiernika (o czym nie możemy mówić w odniesieniu do interesującego nas mienia nieruchomości, o którym u.z. w przepisie art. 14 ust. 1 wprost stanowi, że jest ono własnością Skarbu Państwa). Trzeci rodzaj powiernictwa ma miejsce wtedy, „gdy jakiś podmiot uzyskuje prawo do władania cudzym majątkiem w imieniu własnym z uprawnieniami zbliżonymi do właścicielskich, a jednocześnie właściciel jest pozbawiony możliwości sprawowania zarządu (powiernictwo bez przeniesienia własności)”²⁸².” Konsekwentnie należałoby przyjąć, że przynajmniej po wejściu w życie noweli z 2004 r. stosunku łączącego Skarb Państwa z WAM nie można określić jako stosunku powierniczego, gdyż brak tu elementu władania w imieniu własnym.

W nawiązaniu do ustalonych konstrukcji prawa cywilnego trzeba uznać, że Wojskowa Agencja Mieszkaniowa jest przedstawicielem ustawowym Skarbu Państwa w odniesieniu

do wybranych nieruchomości należących do przysługującego fiskusowi mienia państwowego. Zastępstwo bezpośrednie (przedstawicielstwo) oznacza bowiem działanie w imieniu i ze skutkami dla reprezentowanego²⁸³ – czyli w jego imieniu i na jego rzecz. Ze względu na źródło umocowania Agencji przyjąć należy, że nie chodzi tu o pełnomocnictwo, ale przedstawicielstwo ustawowe.

278 Druk nr 1850, Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami podstawowych aktów podwykonawczych, s. 1. Dostępne na stronie: [orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28\\$wAllByUnid%29/83A8386D889D8A54C1256D7A00286378/\\$file/1850.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28$wAllByUnid%29/83A8386D889D8A54C1256D7A00286378/$file/1850.pdf) (dostęp na dzień: 25 kwietnia 2013 r.).

279 P. Stec, Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym, Kraków 2005, s. 198.

280 Ibidem (definicja czasownika „powierzać” w tej pracy zaczerpnięta została ze Słownika języka polskiego pod red. J. Szymczaka).

281 R. Rykowski, Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego, Warszawa 2005, s. 175.

282 P. Stec, Powiernictwo..., s. 206.

283 M. Pazdan, Przedstawicielstwo (w.): Z. Radwański (red.), System Prawa Prywatnego, tom 2, Warszawa 2008, s. 478-479.

Tak daleko idących konsekwencji ze zmiany legislacyjnej dokonanej nowelą z 2004 r. nie wyprowadził Sąd Najwyższy. W postanowieniu z dnia 19 stycznia 2005 r. zwrócono bowiem uwagę na dodanie w tym przepisie wyrażenia „w jego imieniu”, lecz uznano, że podkreśliło to „powierniczy charakter władztwa Agencji nad powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa i dokonywanych przez nią czynności prawnych jako podejmowanych «w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa»²⁸⁴.” Przyjęcie, że WAM ma status przedstawiciela ustawowego Skarbu Państwa nie zmieniałoby zresztą rozstrzygnięcia w tej sprawie, dotyczącej określenia uprawnionego z tytułu hipoteki umownej. Zgodnie z odnośnymi przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów²⁸⁵, wpis i w takiej sytuacji powinien nastąpić na rzecz Skarbu Państwa – Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

3. 2. 2. Mienie Skarbu Państwa w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej a mienie Agencji

Na mienie państwowe należące do Skarbu Państwa, w stosunku do którego przedstawicielem ustawowym tego podmiotu jest WAM, składają się przede wszystkim nieruchomości wykorzystywane do zakwaterowania żołnierzy zawodowych i zajęte pod budowlę i urządzenia infrastruktury z nimi związane. Można zauważyć, że w obecnym stanie normatywnym w skład mienia państwowego przysługującego samej Agencji (a nie Skarbowi Państwa) nie mogą wchodzić nieruchomości. Wynika to z czterech powodów. Po pierwsze, nowelą z 2004 r. uchylono przepis art. 15 ust. 2 u.z., zgodnie z którym mienie nabyte przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa oraz oddziałów rejonowych i terenowych stanowiło jej własność. Po drugie, również nowelą z 2004 r. dodano przepis art. 14 ust. 1 pkt 5 u.z., stanowiący że także przekazane Agencji nieruchomości inne od określonych w poprzednich punktach tego ustępu są własnością Skarbu Państwa, która WAM jest jedynie „powierzona”. Po trzecie, w przepisie art. 28 noweli z 2004 r. ustawodawca postanowił, że mienie stanowiące własność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej staje się mieniem Skarbu Państwa z dniem wejścia w życie tej ustawy. W tym stanie rzeczy należałoby uznać, że WAM jest osobą prawną pozbawioną własnego mienia – taką musiała się stać z dniem wejścia w życie noweli z 2004 r. Po czwarte jednak, nowelą z 2010 r. dodano przepis art. 17 ust. 2a u.z., zgodnie z którym Agencja nabywa nieruchomości na własność albo w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa. Jeżeli całość mienia będącego w dyspozycji WAM jest mieniem Skarbu Państwa, to wzięwszy pod uwagę działanie zasady surogacji (oznaczającej, że prawo nabyte w zamian za jakieś inne wchodzące w skład majątku odrębnego zajmuje miejsce tego ostatniego²⁸⁶) należałoby uznać ten przepis za *superfluum*. Także bez jego wprowadzenia Agencja nabywałaby nieruchomości na własność Skarbu Państwa lub w użytkowanie wieczyste dla niego. Nie należy jednak wyklądać tego przepisu tak, jak gdyby nie istniał. Skoro prawo własności nieruchomości i użytkowanie wieczyste WAM nabywa na rzecz Skarbu Państwa, to należy uznać,

284 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2005 r., V CK 767/04, Lex nr 148174.

285 Dz. U. 2001 nr 102 poz. 1122.

286 Z. Radwański, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2007, s. 141.

że taki automatyczny skutek nie dotyczy innych praw. Do nabycia prawa na rzecz samej Agencji dojdzie, jeśli WAM nabywać będzie prawa – inne niż własność nieruchomości i użytkowanie wieczyste – za środki stanowiące jej własne przychody, określone w przepisie art. 19 ust. 3 u.z. Istotne jest jednak, by nie były to przychody z tytułu zbycia lub obciążenia prawem rzeczowym bądź innym prawem mienia Skarbu Państwa, w odniesieniu do którego Agencja jest przedstawicielem ustawowym fiskusa. W takiej sytuacji nabycie nastąpi bowiem na rzecz Skarbu Państwa. Możliwość bycia podmiotem praw majątkowych przysługuje WAM z samego faktu posiadania osobowości prawnej.

3. 2. 3. Przekazywanie mienia Skarbu Państwa do dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

Sposób przekazania do dyspozycji WAM mienia Skarbu Państwa, które powierzono tej agencji, określony został w u.z. w jej pierwotnym tekście. Przepis art. 14 ust. 1 u.z. w brzmieniu sprzed wejścia w życie noweli z 2004 r. stanowił, że „Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do gruntów, budynków i lokali mieszkalnych, stanowiących, w dniu wejścia w życie ustawy, własność Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie organów wojskowych (...)”. W uchylonym już wcześniej, bo nowelą z 1997 r., przepisie art. 18 ust. 1 ustalono, że przejęcie przez WAM praw i obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do tego mienia powinno było nastąpić nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od dnia utworzenia Agencji. Przekazanie następowało w oparciu o sporządzone przez tę agencję i właściwy organ wojskowy protokoły zdawczo-odbiorcze, które stanowiły podstawę do wydania przez rejonowy organ rządowej administracji ogólnej decyzji o wygaśnięciu zarządu²⁸⁷ ustanowionego na rzecz organu wojskowego. Z dniem uprawomocnienia się tej decyzji WAM przejmowała zobowiązania związane ze składnikiem mienia, którego dotyczyła ta decyzja.

Zasób nieruchomości przekazanych przez Skarb Państwa do dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej nie ogranicza się jednak do mienia przekazanego na początku jej funkcjonowania w omówionym wyżej trybie. Również obecnie istnieje możliwość przekazywania WAM kolejnych składników mienia nieruchomego Skarbu Państwa. Odbywać się to może zarówno w trybie określonym przepisami u.z. (art. 2, 3 i 18 u.z.), jak i na podstawie przepisu art. 25a ust. 2 u. o AMW. W tej ostatniej regulacji upoważniono Agencję Mienia Wojskowego do przekazania WAM nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe lub takich, które mogą być przeznaczone na ten cel. Przekazanie może nastąpić nieodpłatnie lub w zamian za przekazanie AMW przez Wojskową Agencję Mieszkaniową środków finansowych w wysokości nieprzenoszącej wartości przekazywanych nieruchomości (art. 25a ust. 3 u. o AMW).

Agencja może również nabywać uprawnienia do nieruchomości Skarbu Państwa nie na podstawie przekazania ich do jej dyspozycji, ale na podstawie umowy użyczenia, zawartej

²⁸⁷ Zarząd w przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarowaniu gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości był odpowiedzialnym za wywłaszczanie nieruchomości w imieniu państwa. Wobec braku przepisów regulujących wywłaszczenie nieruchomości w imieniu państwa, zarząd w przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarowaniu gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości był odpowiedzialnym za wywłaszczenie nieruchomości w imieniu państwa. Wobec braku przepisów regulujących wywłaszczenie nieruchomości w imieniu państwa, zarząd w przepisach ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarowaniu gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości był odpowiedzialnym za wywłaszczenie nieruchomości w imieniu państwa.

między WAM a Ministrem Obrony Narodowej lub uprawnionym organem wojskowym. Umowa ta może mieć za przedmiot tylko

nieruchomości lub ich części będące w trwałym zarządzie, niezbędne dla celów obronności lub bezpieczeństwa państwa, lecz niewykorzystywane przez jednostki resortu obrony narodowej do realizacji ich zadań (art. 16 ust. 4 u.z.). W przeciwieństwie do opisanego wyżej trybu przekazywania mienia nieruchomego do dyspozycji WAM, nie dochodzi tu do wygaśnięcia trwałego zarządu ustanowionego na rzecz właściwej jednostki. Oddanie w użyczenie już zresztą z mocy przepisu art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n. mieści się w zakresie uprawnień składających się na treść instytucji trwałego zarządu. Należy zauważyć, że to prawo majątkowe WAM będzie mogła nabyć również na własną rzecz, jako że nie stanowi ono ani nabycia własności nieruchomości ani prawa użytkowania wieczystego (art. 17 ust. 2a u.z. *a contrario*).

3. 2. 4. Gospodarowanie mieniem przez Wojskową Agencję Mieszkaniową

Gospodarowanie przez WAM powierzonymi jej nieruchomościami Skarbu Państwa należy do jej zadań własnych (art. 16 ust. 1 pkt 1 u.z.). Gospodarowanie nieruchomościami to proces racjonalnego wyznaczania celów, do których osiągnięcia dąży się przy wykorzystaniu zasobu, jakim są nieruchomości²⁸⁸. Agencja zarządza nieruchomościami na zasadach określonych we wprost stosowanych przepisach u.g.n. Wynikające z tej ustawy uprawnienia wojewody przysługują Prezesowi WAM, zaś uprawnienia starosty – dyrektorom oddziałów regionalnych Agencji. Niemniej jednak, taki zakres zadań i kompetencji WAM doznaje dwóch istotnych ograniczeń. Po pierwsze, do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej nie stosuje się przepisów u.g.n. dotyczących wywłaszczenia nieruchomości. Po drugie, przepisy u.g.n. mają charakter uzupełniający wobec szczególnych postanowień u.z. Te zaś zamieszczone są przede wszystkim w przepisach art. 17 i rozdziału 6 („Sprzedaż lokali mieszkalnych”) u.z. Nie wdając się w szczegółowe wyliczenie kompetencji WAM w tym zakresie trzeba jednak wskazać, że Agencja może m.in.:

- 1) uczestniczyć w obrocie nieruchomościami, poprzez wyzbywanie się własności nieruchomości (przez sprzedaż i zamianę), jak i ich nabywanie oraz przejmowanie do dyspozycji od Skarbu Państwa, przy czym sprzedaż lokali mieszkalnych może odbywać się tylko w trybie i na zasadach określonych w przepisach rozdziału 6 u.z. (a zatem tylko osobom zajmującym ten lokal – niebędący kwaterą ani kwaterą internatową – którym przysługuje do niego tytuł prawny na podstawie decyzji administracyjnej lub umowy najmu), chyba że:
 - lokal mieszkalny jest niezamieszkały (art. 17 ust. 1 pkt 1 in fine u.z.);
 - chodzi o sprzedaż lokalu mieszkalnego na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej jednostki organizacyjnej, przy czym lokal ten lub jego część musi stanowić przedmiot najmu przez te podmioty; w tym trybie WAM może również zbywać nieruchomości inne niż lokalowe (art. 17 ust. 1 pkt 7 u.z.);
- 2) dokonywać innych czynności prawnych (nie prowadzących do zbycia własności) mających za przedmiot nieruchomości:
 - oddawać w najem, dzierżawę lub użyczenie niezamieszkałe lokale mieszkalne (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.z.),
 - oddawać nieruchomości, inne niż nieruchomości lokalowe,

²⁸⁸ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 365.

w trwałą zarząd, najem, dzierżawę, użyczenie, ustanawiać i nabywać ustanowione na nich ograniczone prawa rzeczowe;

- zawierać z Ministrem Obrony Narodowej lub uprawnionym organem wojskowym umowy użyczenia dot. nieruchomości (art. 16 ust. 4 u.z.), o czym była mowa wyżej;

3) budować domy mieszkalne (art. 17 ust. 1 pkt 6a u.z.).

W odniesieniu do wyzbywania się przez Agencję własności nieruchomości należy zwrócić uwagę na przepis art. 5a ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa²⁸⁹. Zgodnie z nim, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa nie ma obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na rozporządzenie składnikiem powierzonego sobie mienia Skarbu Państwa, jeśli wartość przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 000 euro. Pojęcie „rozporządzenia” na gruncie tej ustawy obejmuje również oddanie składników mienia do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub wniesienie ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni (art. 5a ust. 1 u. o SP). Taki zakres zwolnienia Agencji spod obowiązku uzyskania przedmiotowej zgody powoduje, że jest już ona obowiązana uzyskać ją w przypadku rozporządzenia składnikami mienia państwowego przysługującego jej jako państwowej osobie prawnej. Warunkiem jest oczywiście to, by rozporządzenie spełniało hipotezę przepisu art. 5a ust. 1 u. o SP. Z przewidzianych w tym przepisie zwolnień spod obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa nie będą natomiast korzystać spółki i towarzystwa budownictwa społecznego²⁹⁰) utworzone przez WAM, jeśli spełniają one kryteria do uznania ich za państwowe osoby prawne (pojęcie to definiuje przepis art. 1a u. o SP).

Jeśli chodzi o realizację zadań Agencji w drodze budowania domów mieszkalnych, to należy zwrócić uwagę na możliwość tworzenia i przejmowania przez WAM spółek i towarzystw budownictwa społecznego oraz wnoszenia do nich mienia (art. 17 ust. 2 u.z.). Działalność towarzystw budownictwa społecznego (TBS) utworzonych przez Agencję regulują przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego²⁹¹. Wyłączeniu ulega jednak stosowanie określonych w art. 17 ust. 8 u.z. przepisów u.p.b.m. Dotyczy to m.in. przepisu art. 25 ust. 2 tej ostatniej ustawy, uprawniającego gminy, których teren jest statutowym lub umownym obszarem działalności TBS, do wprowadzania do rad nadzorczych tych podmiotów swoich przedstawicieli. Wyłączeniu ulega również stosowanie przepisów art. 30 u.p.b.m., określającego kategorie podmiotów, którym może być wynajęty lokal mieszkalny z zasobów towarzystw budownictwa społecznego – są to osoby, których dochód nie przekracza poziomu wskazanego w tych przepisach. Brak szczególnej regulacji w tym względzie w u.z. powoduje, że stwierdzić należy, że

wojskowe TBS odbiegają swoją istotą od towarzystw budownictwa społecznego powstałych wyłącznie na podstawie przepisów u.p.b.m. Te pierwsze w swojej działalności nie muszą się bowiem kierować kryterium socjalnym.

289 Dz. U. 1996 nr 106 poz. 493 (tekst jednolity: Dz. U. 2012 poz. 1224).

290 Towarzystwa budownictwa społecznego są podmiotami działającymi non profit, których celem jest budowa mieszkań na wynajem, przy czym działalność ta ma zapewnić dostępność lokali mieszkalnych dla rodzin o niskich dochodach. Zob. J. Strzépka, Umowy deweloperskie (w:): J. Strzépka (red.), Prawo umów budowlanych, Warszawa 2012, s. 804-805.

291 Dz. U. 1995 nr 133 poz. 654 (tekst jednolity: Dz. U. 2013 poz. 255).

Należy zauważyć, że TBS utworzone przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zawsze będzie odrębną od niej osobą prawną, z własnym mieniem, którym Agencja nie będzie mogła swobodnie rozporządzać z pominięciem towarzystwa budownictwa społecznego. Dlatego też ustawodawca przyznał obu tym podmiotom kompetencję do zawierania umów najmu na rzecz WAM, których przedmiotem będzie posiadany przez TBS zasób mieszkaniowy. Regulacja ta jest zresztą podobna do tej z przepisu art. 30a ust. 1 u.p.b.m., zgodnie z którym towarzystwo budownictwa społecznego może wynająć jednostce samorządu terytorialnego lokal mieszkalny m.in. w celu podnajmowania tego lokalu osobie fizycznej. Różnicą jest upoważnienie WAM do podnajmowania wynajętego od utworzonego przez siebie TBS zasobu mieszkaniowego nie w formie umowy, lecz wydania decyzji o prawie zamieszkiwania. Wynika to z przyjętego w odniesieniu do zakwaterowania żołnierzy zawodowych modelu najmu lokali mieszkalnych. Ponadto towarzystwo budownictwa społecznego utworzone przez WAM może powierzyć jej wykonywanie czynności związanych z wynajmowaniem lokali mieszkalnych (art. 17 ust. 7 u.z.). Tę formę gospodarowania przez Agencję zasobem mieszkaniowym należącym do utworzonego przez nią TBS uznać należy za odmienną od tej określonej w art. 17 ust. 5 u.z., wiążącej się z zawarciem między tymi dwoma podmiotami umowy najmu. Tu także dochodzi do zawarcia umowy, lecz jest to umowa powierzenia wykonywania określonych czynności, a nie umowa najmu. W sytuacji określonej w art. 17 ust. 7 u.z. ani WAM ani Skarb Państwa przez nią reprezentowany nie nabywają żadnych praw majątkowych w stosunku do zasobu mieszkaniowego posiadanego przez wojskowe towarzystwo budownictwa społecznego.

Agencja w swojej działalności skorzystała z możliwości tworzenia spółek i towarzystw budownictwa społecznego. Obecnie istnieją cztery państwowe osoby prawne związane z tą agencją:

- Wojskowe Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Kwatera” Sp. z o.o. (zadania: m.in. budowa i wynajmowanie domów mieszkalnych);
- Zakłady Remontowo-Budowlane WAM Sp. z o.o. (zadania: m.in. prace remontowo-budowlane, modernizacja systemów ciepłowniczych, usługi transportowe);
- Grupa Hoteli WAM Sp. z o.o. (zadanie: prowadzenie hoteli w piętnastu miastach Polski);
- Domy Wczasowe WAM Sp. z o.o. (zadanie: prowadzenie działalności gospodarczej, m.in. w zakresie organizowania różnorodnych form wypoczynku)²⁹².

Działający od 1 listopada 2004 r. Zespół Zarządców Nieruchomości WAM Sp. z o.o.²⁹³ został sprywatyzowany na mocy umowy podpisanej przez Ministra Skarbu Państwa 17 grudnia 2012 r.²⁹⁴

292 Folder informacyjny WAM. Dostępne na stronie: https://www.wam.net.pl/pliki/media/files/news_1_15_1363164963.pdf (dostęp na dzień: 25 kwietnia 2013 r.)

293 Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, Warszawa 2010, s. 16. Dostępne na stronie: http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz_lwa-p_09_179_20090928144839_1254142119-02,typ,kk.pdf (dostęp: 25 kwietnia 2013 r.)

294 Folder informacyjny WAM. Dostępne na stronie: https://www.wam.net.pl/pliki/media/files/news_1_15_1363164963.pdf (dostęp na dzień: 25 kwietnia 2013 r.)

3.3. Wynajem lokali mieszkalnych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową

Nie wdając się szczegółowo w problematykę kształtu stosunku najmu lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji WAM należy wskazać na te odrębności, które powodują przyznanie Agencji dodatkowych uprawnień w tym stosunku. Po pierwsze trzeba zauważyć, że u.z. odrębnie reguluje prawa i obowiązki stron stosunku najmu lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Z mocy przepisu art. 1a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁹⁵ postanowień tej ustawy nie stosuje się do tych lokali. Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w pewnym stopniu przejęła jednak instytucje ochronne zastosowane w tamtej ustawie²⁹⁶. Przykładem może być zawarty w przepisie art. 45 ust. 3 u.z. zakaz wydawania decyzji o opróżnieniu lokalu wobec określonych kategorii podmiotów i obowiązek wytaczania przeciwko nim powództw o eksmisję oraz orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego²⁹⁷.

W przepisach u.z. wyróżnić można dwa rodzaje stosunku najmu: zawiązywany na podstawie decyzji o przydziale kwatery lub innego lokalu mieszkalnego i zawiązywany na podstawie umowy najmu (dla uproszczenia określane dalej jako najem administracyjny i najem cywilny). Najem administracyjny zawiązuje się z żołnierzami zawodowymi, zaś najem cywilny – z innymi osobami, ale tylko w przypadku ziszczenia się przewidzianych w u.z. warunków. Najem cywilny w obecnym kształcie u.z. ma charakter wyraźnie drugorzędny, co jest zrozumiałe, jeśli zważy się na cel całej ustawy – zagwarantowanie realizacji prawa żołnierzy zawodowych do zakwaterowania.

Decyzja administracyjna, na mocy której powstaje najem administracyjny, jest decyzją związaną – właściwy dyrektor oddziału regionalnego Agencji obowiązany jest wydać ją na wniosek żołnierza poświadczony przez jego dowódcę, jeśli tylko istnieje możliwość przydziału (art. 24 ust. 1 i 3 u.z.). Nadanie przez ustawodawcę tej decyzji związanego charakteru podkreśla, że podstawową formą realizacji prawa żołnierza zawodowego do zakwaterowania jest przydział kwatery lub innego lokalu mieszkalnego. Dyrektor oddziału regionalnego WAM nie może odmówić żołnierzowi zawodowemu przydziału – jeśli tylko istnieje możliwość jego dokonania – zastępując go innymi, wyraźnie rezerwowymi formami realizacji prawa do zakwaterowania (przydział miejsca w internacie lub kwaterze internatowej albo wypłata świadczenia mieszkaniowego). Zawarcie umowy najmu kreującej najem cywilny jest co do zasady dla dyrektora oddziału regionalnego Agencji fakultatywne (art. 29 ust. 1 u.z.). Wyjątkiem są szczególnie przypadki związane m.in. z zawarciem tej umowy z członkami rodziny zmarłego żołnierza, jeśli spełnione są określone przez ustawę warunki (art. 23 ust. 3 i 4 w zw. z ust.7 u.z.).

Różnice między tymi dwoma rodzajami najmu dotyczą nie tylko sposobu powstania, ale i treści tego stosunku. W przypadku najmu administracyjnego nieuiszczone opłaty za używanie lokalu mieszkalnego wraz z odsetkami podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w którym sam wierzyciel (czyli w tym przypadku WAM) wystawia tytuł wykonawczy

²⁹⁵ Dz. U. 2001 nr 71 poz. 733 (tekst jednolity: Dz. U. 2005 nr 31 poz. 266).

²⁹⁶ R. Dżiczek, *Prawo mieszkaniowe*, Warszawa 2008, s. 324.

²⁹⁷ *Ibidem*.

(art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁹⁸). W tym samym trybie dokonuje się opróżnienia lokalu mieszkalnego, chyba że z lokalu miałyby być eksmitowane osoby, którym może przysługiwać prawo do lokalu socjalnego (art. 45 u.z.). Trybunał Konstytucyjny w dwóch wyrokach²⁹⁹ nie uznał takiego zróżnicowania sytuacji najemców-żołnierzy zawodowych za nieusprawiedliwione naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP), ponieważ w ocenie Trybunału przepisy te znajdują uzasadnienie w specyfice służby wojskowej, która wymaga dyspozycyjności. Są one częścią stosunku służbowego żołnierza zawodowego i wraz z innymi przepisami dotyczącymi wojskowości określają jego sytuację prawną³⁰⁰. W przywołanych wyrokach Trybunał Konstytucyjny podkreślił natomiast, że poddanie egzekucji administracyjnej nieuiszczonych opłat i opróżnienia lokalu mieszkalnego względem tej kategorii najemców, wśród których nie ma żołnierzy zawodowych (a zatem najemców w stosunku najmu cywilnego), stanowi nieuzasadnione naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych. W konsekwencji, po zmianach legislacyjnych, obecnie najem cywilny ukształtowany jest podobnie jak najem lokali mieszkalnych innych niż pozostające w dyspozycji WAM.

4. Podsumowanie

Zważywszy na ogrom problemów i wyzwań, przed jakimi stanęło Państwo Polskie w zakresie zakwaterowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przyjąć należy, że powołanie WAM było rozwiązaniem tak właściwym, jak i mającym zapewnić najbardziej efektywne działanie w tej dziedzinie administracji publicznej. Z natury rzeczy regulacja prawna nie może być automatycznie traktowana jako panaceum na problem pojawiający się w obiektywnej rzeczywistości, ale mimo to ustawodawca stara się dopasować strukturę organizacyjno-zadaniową do zmieniającej się dynamicznie sytuacji gospodarczej, rynkowej i społecznej.

Wydawać by się mogło, że skoro efekty realizacji zadań powierzonych WAM są dostrzegalne, a kolejne projektowane nowelizacje przedmiotowych aktów prawnych zmierzają, jak się zdaje, do dalszego usprawnienia spełniania funkcji przez tę jednostkę administracji publicznej, to wykonywanie powierzonych Agencji zadań należy ocenić pozytywnie. Jednak raport pokontrolny przygotowany przez Najwyższą Izbę Kontroli³⁰¹ nie wystawia działalności WAM zbyt pochlebnej oceny. NIK wskazuje w nim na liczne nieprawidłowości, polegające na niskiej efektywności wykonywania „przez WAM jej głównego zadania, tj. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej i terminowej”, a także zwraca uwagę, że organ nadrzędny nad Agencją, tj. Minister Obrony Narodowej „nienależy realizując nadzór nad wykorzystaniem przyznaných środków, działał nierzetelnie”. Izba dostrzegła, najogólniej rzecz ujmując, kolejne uchybienia także w zakresie gospodarki

298 Dz. U. 1966 nr 24 poz. 151 (tekst jednolity: Dz. U. 2012 poz. 1015).

299 Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98 (Lex nr 37389) i z dnia 14 lipca 2003 r., K 35/01 (Lex nr 80222).

300 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2003 r., K 35/01, Lex nr 80222.

301 Informacja o wynikach kontroli działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz Wojskowego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Kwatera” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” (LWA-41026/2009, Nr ewid.: 181/2010/P/09/179/LWA). Dostępne na stronie: <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=11062> (dostęp na dzień: 1 czerwca 2013 r.)

finansowej WAM oraz stwierdziła, iż „Agencja w niewystarczającym stopniu, w stosunku do posiadanych możliwości, planowała i realizowała inwestycje mieszkaniowe”. Patologie te, zdaniem NIK, rozciągają się także na funkcjonowanie oddziałów regionalnych, co łącznie przyczyniło się do wzrostu poziomu (w okresie objętym kontrolą) niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych żołnierzy o 18%.

Należy także wspomnieć, że obecny kształt organizacyjny, sposób funkcjonowania i zakres zadań powierzonych Agencji najprawdopodobniej okaże się ostatecznym, w związku z potwierdzeniem przez Ministra Obrony Narodowej (planowanego od kilku lat) podjęcia działań w sprawie połączenia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z Agencją Mienia Wojskowego i powołania na ich miejsce Agencji Zasobów Majątkowych Wojska³⁰². Proces tworzenia nowej agencji rozpocząć się miał 1 stycznia 2013 r., a ogólny kierunek tych zmian zgodny jest z tendencjami do uproszczenia struktury, zmniejszenia kosztów funkcjonowania i zatrudnienia oraz usprawnienia procedur działania, które to widoczne były przy każdej z omawianych powyżej zmian i nowelizacji przedmiotowych aktów prawnych. Być może zmiany te przyniosą usprawnienie funkcjonowania obu wspomnianych agencji i efektywniejsze wykonywanie przez nie powierzonych im funkcji (związanych przecież z zadaniami państwa w zakresie obronności kraju i dbania o potrzeby żołnierzy zawodowych), jak i pozwolą na wyeliminowanie patologii wskazanych przez NIK.

302 E. Żemła, MON łączy agencje, Polska Zbrojna. Dostępne na stronie: <http://www.zbrojni.pl/home/articleshow/7352?t=MON-laczy-agencje> (dostęp na dzień: 24 kwietnia 2013 r.).