

Radosław SITEK ¹

ŚWIADCZENIA NA RZECZ PODNOSZENIA POTENCJAŁU OBRONNEGO PAŃSTWA

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, obronność, świadczenia, nakładanie obowiązku świadczeń, obywatel, wojsko, pokój, mobilizacja, wojna

STRESZCZENIE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na obywateli szereg ciężarów publicznych. Jednym z nich są świadczenia, które obywatele mogą ponosić na rzecz obronności państwa. Nie ma obowiązku wykonywania świadczeń, jeżeli nie zostaną one nałożone w sposób określony właściwymi aktami prawnym. W tym sensie mają one charakter fakultatywny, nie obligatoryjny. Dopiero z chwilą nałożenia tego ciężaru na obywateli przybierają charakter obligatoryjny. Ich użycie zależy od tego jakimi siłami i środkami dysponuje dana jednostka organizacyjna, jakie są jej potrzeby uzupełnieniowe.

Świadczeniami jakie mogą być wykorzystane w ramach powszechnego obowiązku obrony będą świadczenia osobiste, rzeczowe oraz szczególne. Mogą być nakładane w czasie pokoju do wykonywania zadań w tym stanie państwa jak i w czasie pokoju z przeznaczeniem na czas mobilizacji i wojny oraz w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

Celem nałożenia tego ciężaru publicznego jest zwiększenie potencjału jednostek organizacyjnych, na rzecz których mają być one wykonywane.

Główną rolę w procesie nakładania obowiązku świadczeń odgrywają terenowe organy administracji wojskowej – wojskowi komendanci uzupełnień i samorząd terytorialny szczebla gminy – wójt, burmistrz (prezydent miasta).

Wykorzystanie świadczeń w ramach powszechnego obowiązku obrony powinno się cechować przede wszystkim racjonalnością ich wykorzystania.

¹ Towarzystwo Wiedzy Obronnej

W przypadku, gdy zadania będą wymagały uruchomienia świadczeń, wówczas należy sięgnąć do ich potencjału. Należy to robić w taki sposób by uruchamiać taką ilość świadczeń, takie ich rodzaje, które są niezbędne do realizacji postawionych zadań.

Wizerunek świadczeń powinien być upowszechniony w ramach edukacji obywateli. Istotą jest, by świadczenia nie były postrzegane przez obywatela jako „zło konieczne” lecz jako skuteczny środek do przeciwdziałania wszelkim mogącym wystąpić zagrożeniom z jednoczesną świadomością, że świadczenia to ogromny potencjał dla obronności państwa.

W społeczeństwie powinny być przyjęte w sposób należyty zrozumiały jako instytucja, której celem jest zachowanie i utrzymanie długofalowego bezpieczeństwa narodowego.

Wprowadzenie

Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 roku² określa podstawowe obowiązki obywateli³, które obejmują: obowiązek troszczenia się o dobro wspólne, obowiązek obrony Ojczyzny⁴, obowiązek służby wojskowej, obowiązek przestrzegania prawa, obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych, obowiązek ponoszenia świadczeń, w tym świadczeń na rzecz bezpieczeństwa narodowego.

Konstytucji nie przysługuje walor bezpośredniego stosowania dlatego regulacje do bezpośredniego stosowania zawierane są w ustawach zwykłych i wydawanych na ich podstawie rozporządzeń wykonawczych. Tak jest również w przypadku świadczeń na rzecz obrony. Wpisują się one w Prawo bezpieczeństwa narodowego⁵ i również są regulowane odpowiednimi aktami prawnymi. Należy zauważyć, że nie ma jednego aktu prawnego, w którym można znaleźć kompleksowe uregulowanie problematyki jaką są świadczenia. Przyjęte rozwiązania można odnaleźć w szeregu ustaw, rozporządzeń czy innych przepisów prawa niższej rangi. Niejednokrotnie nie są one zbyt jasno sformułowane, a co za tym idzie, sprawiają pewne trudności w ich interpretacji, także stosowaniu w praktyce.

W polskim systemie prawnym można wyróżnić trzy podstawowe obszary odnoszące się do regulacji problematyki związanej ze świadczeniami na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Są to mianowicie świadczenia związane z:

² Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Patrz szerzej: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, wyd. 2, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 118; P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawniczych*, Wyd. Liber, Warszawa 2003, s. 67.

⁴ Obowiązek ten nie dotyczy li tylko mężczyzn ale wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP Podstawowe kategorie Uwarunkowania System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 99.

- obronnością państwa;
- stanami nadzwyczajnymi określonymi przez ustawę zasadniczą – Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej;
- zarządzaniem kryzysowym.

Jeżeli system świadczeń stanowi część podsystemu niemilitarnego, to w zasadzie każdy z obszarów wyżej wymienionych będzie stanowić podsystem dla systemu świadczeń potraktowanego w ujęciu całościowym. Wydaje się, że najbardziej upowszechnionymi świadczeniami są te, które wiążą się z obroną narodową.

Problematykę w tej dziedzinie reguluje Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej jak żaden inny akt prawny w sposób precyzyjny zawiera regulacje związane ze świadczeniami. Użyte w tytule ustawy określenia powszechny⁶ oznacza, że dotyczy ona między innymi wszystkich osób, wszystkich spraw, wszystkich rzeczy itp. Natomiast obowiązek⁷ będzie koniecznością/nakazem wykonania czegoś, najczęściej wynikającą z przepisów prawa, może to być również obowiązek wynikający z nakazu moralnego. Już samo sformułowanie tytułu ustawy pokazuje, że świadczenia mają ten właśnie charakter, mianowicie powszechności i obowiązku ich wykonania. Zatem wprost można powiedzieć, że co do zasady dotyczą one wszystkich osób i rzeczy.

Przedmiotowy akt prawny poświęca świadczeniom Dział VII. Reguluje on wszelkie sprawy związane z ich problematyką. Uzupełnienie, a raczej uszczegółowienie stanowią wydane na podstawie Działu VII ustawy, rozporządzenia. Będą to:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 roku w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju⁸;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny⁹;

⁶ Powszechny [...] 1. dotyczy wszystkich rzeczy, osób spraw itp. [...]. *Słownik języka polskiego*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 434.

⁷ „Obowiązek [...] 1. konieczność zrobienia czegoś wynikająca z nakazu moralnego lub prawnego. Poczucie się do obowiązku. Obowiązkowy [...] 1. Należący do czyichś obowiązków, wypływający z ustalonych praw, przepisów lub konwenansów [...]. *Słownik Języka Polskiego*, t. 1, tamże, s. 308.

⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 181, poz. 1872 z późn. zm.

⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 203, poz. 2081 z późn. zm.

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 roku w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju¹⁰.

Te prawne akty wykonawcze uszczegółwiają między innymi tryb i zakres planowania i nakładania obowiązku świadczeń przeznaczonych do wykonania; wzory planów i wykazów prowadzonych przez administrację publiczną – jednak tylko tę administrację, która, w zakresie swych kompetencji, posiada upoważnienie, a właściwie nakaz, wynikający z ustawy (tym samym zawęża to krąg organów administracji publicznej tylko i wyłącznie do tych wskazanych przez ustawę); wzory decyzji administracyjnych wraz z wezwaniami, wnioskami o nałożenie świadczeń, zaświadczeniami; tryb wypłacania należności pieniężnych w związku z wykonaniem świadczeń; wreszcie z procedurą nakładania obowiązku świadczeń, do których, prócz procedury w nich zawartej, ma zastosowanie również Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego¹¹. Ustawa zawiera również rozdział poświęcony tak zwanym świadczeniom szczególnym. Brak jest jednak kompletnych rozwiązań prawnych precyzujący ten obszar świadczeń. Ustawodawca nakazał jedynie określić Radzie Ministrów organy właściwe do nakładania obowiązków i zadań związanych z tymi świadczeniami i wskazał, że w tych sprawach ma zastosowanie jedynie wcześniej wymieniony Kodeks postępowania administracyjnego regulujący procedury nakładania tego rodzaju obowiązku, a podstawą wykonania świadczenia będzie umowa zawarta między właściwym organem administracji publicznej z wykonawcą. Nie ulega wątpliwości, iż będzie to umowa o charakterze cywilno-prawnym¹².

Ograniczenia możliwości nałożenia świadczeń

Ustawa wprowadza pewne ograniczenia co do obowiązku wykonywania świadczeń, w zależności od ich rodzaju¹³, charakteru¹⁴, a więc od tego czy są to świad-

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2307 z późn. zm.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

¹² Patrz szerzej: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

¹³ „Rodzaj [...] 1. Gatunek, odmiana, typ. [...]”. *Słownik języka polskiego*, t. 2, tamże, s. 512.

¹⁴ „Charakter (gr. charakter = piętno, cecha, wizerunek) 1. Zespół cech psychicznych właściwych danemu człowiekowi, przejawiających się w jego postępowaniu, sposobie bycia, usposobieniu. 2 [...] dodatnie cechy człowieka, jak niezłomność zasad, prawość, wytrwałość,

czenia osobiste czy rzeczowe, czy też szczególne. Ogólna zasada zwolnień wynika z art. 200 ust. 1 ustawy stanowiąc, iż świadczeniom osobistym nie będą podlegać osoby, które nie ukończyły szesnastego roku życia jak również te, które przekroczyły lat sześćdziesiąt.

Podstawą zwolnienia z obowiązku świadczeń osobistych, które wskazuje w art. 206 a ust. 1, jest dokument potwierdzający faktyczny stan rzeczy stanowiący podstawę do zwolnienia z tego obowiązku i przedłożony właściwemu wójtowi lub burmistrzowi (prezydentowi miasta). Brak w katalogu określenia „jak w szczególności” pozwala na stwierdzenie, iż jest to katalog zamknięty w odniesieniu do zwolnień. Co za tym idzie nie może być rozszerzony albo zawężony bez zmiany zapisów ustawy. Natomiast w odniesieniu do osób, które ukończyły szesnasty a nie przekroczyły sześćdziesiątego roku życia, nie ma przeszkód co do wykorzystania ich w ramach tego rodzaju świadczeń. Podobnie jest w odniesieniu do następnego rodzaju świadczeń wymienionego w ustawie, mianowicie świadczeń rzeczowych. Co do zasady ich przedmiot będą stanowić nieruchomości i rzeczy ruchome znajdujące się w posiadaniu¹⁵: urzędów państwowych, instytucji państwowych, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych niż przedsiębiorcy, urzędy i instytucje państwowe, osób fizycznych na cele związane z przygotowaniem obronnym Państwa. Jest to przesłanka stanowiąca podstawę do nałożenia obowiązku.

Nałożenie ciężaru w ramach świadczeń szczególnych wiąże się z obowiązkiem terenowych organów administracji rządowej, instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, w końcu innych jednostek organizacyjnych do:

- dostosowania nieruchomości, rzeczy ruchomych będących w ich posiadaniu do potrzeb obronnych, w taki sposób by nie zmienić ich właściwości i przeznaczenia;
- przystosowania budowanych, przebudowywanych, rozbudowywanych obiektów budowlanych, wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obronnych, bez zmiany ich właściwości i przeznaczenia;

silna wola. 3. Zespół cech właściwych danemu przedmiotowi, zjawisku itp., odróżniających je od innych przedmiotów czy zjawisk tego samego rodzaju; wygląd, postać, forma. 4. Rola, godność, funkcja”. *Słownik wyrazów obcych*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1980, s. 110.

¹⁵ Problematyka „posiadania” nie jest przedmiotem rozważań niniejszej pracy. Dla wyjaśnienia, należy zaznaczyć, że można tu wskazać na przepisy kodeksu cywilnego. W tym Kodeksie określone są zasady związane z posiadaniem np.: własność, współwłasność, dzierżawa, własność prywatna i publiczna, władanie przedmiotem jak właściciel. Dlatego też autor odsyła zainteresowanych do przepisów prawa cywilnego.

- gromadzenia, przechowywania, konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonywania wyżej wymienionych czynności na zasadzie odpłatności za realizację tych zadań.

Ten sam krąg podmiotów może być zobowiązany do realizacji zadań mobilizacyjnych na rzecz Sił Zbrojnych. Ustawa nie wymienia ich enumeratywnie. Jednak można wskazać następujące: nakładanie obowiązku wykonywania świadczeń, przeprowadzenie rejestracji i kwalifikacji wojskowej, przeprowadzenie poboru, akcja kurierska administracji publicznej, realizacja zadań wynikających z programu mobilizacji gospodarki.

Inne ograniczenie wykonywania świadczeń w ramach powszechnego obowiązku obrony wynika z czasu przez jaki świadczenia będą realizowane. Czas przeznaczony na realizację jest uzależniony od tego czy będą one wykonywane w czasie pokoju czy w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Jest to również zależne od rodzaju tego obowiązku, a więc czy są to świadczenia osobiste czy rzeczowe. Wymiar czasowy zadań w ramach tych pierwszych, w stanie pokoju nie może przekraczać jednorazowo dwunastu godzin. Jeżeli osoba jest przeznaczona do pełnienia funkcji jako kurier, czas ten nie może przekraczać czterdziestu ośmiu godzin. Jest ściśle związany z przeprowadzeniem akcji kurierskiej. Do tego czasu wlicza się czas jaki jest potrzebny do dotarcia do miejsca wykonywania świadczenia osobistego i powrotu do miejsca pobytu¹⁶ stałego lub czasowego trwającego powyżej trzech

¹⁶ Pobyt stały lub pobyt czasowy trwający dłużej niż trzy miesiące to co do zasady nic innego jak miejsce zamieszkania. Tę problematykę reguluje Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2015 r., poz. 388, 1337, 1864 z późn. zm.) i Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93). Ustawa w art. 25 ust. 1 definiuje pojęcie pobytu stałego. Według tego przepisu pobyt stały to zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Natomiast ust. 2 tegoż artykułu mianem pobytu czasowego określa przebywanie bez zamiaru zmiany miejsca pobytu stałego w innej miejscowości pod oznaczonym adresem lub w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem. Natomiast Kodeks cywilny, w myśl art. 25 definiuje miejsce zamieszkania w sposób następujący: miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jednocześnie w art. 28 stanowi, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Zatem wyklucza możliwość istnienia zameldowania na pobyt stały w dwóch różnych miejscach, jasno precyzując możliwość zameldowania na pobyt stały tylko pod jednym adresem. Z drugiej strony daje możliwość zameldowania pod innym adresem w tej samej lub innej miejscowości pod warunkiem wymeldowania się z pobytu stałego i zameldowania na pobyt czasowy z możliwością powrotu do poprzedniego zameldowania na pobyt stały, bądź całkowite wymeldowanie się z wcześniejszego pobytu stałego i zameldowanie się na pobyt stały w innej miejscowości pod oznaczonym adresem

miesiący, nie więcej niż łącznie dwie godziny oraz czas przeznaczony na wypoczynek, jeżeli osoba realizuje zadania w ramach świadczeń powyżej dwunastu godzin. Jednak wypoczynek nie może być dłuższy niż osiem godzin.

Biorąc pod uwagę świadczenia rzeczowe, czas ich wykonywania przedstawia się następująco:

- jeżeli będzie to sprawdzenie gotowości mobilizacyjnej wojska, świadczenie może być realizowane do czterdziestu ośmiu godzin;
- w odniesieniu do ćwiczeń wojskowych lub ćwiczeń przeprowadzanych w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, wynosi on siedem dni;
- wykonanie świadczeń rzeczowych w ramach przeprowadzenia ćwiczeń w formacjach obrony cywilnej to dwadzieścia cztery godziny od momentu przekazania informacji o tym obowiązku.

W każdym z tych przypadków wlicza się czas jaki jest niezbędny na dostarczenie przedmiotu świadczeń.

Kolejnym ograniczeniem jest możliwość nałożenia świadczeń rzeczowych. Mianowicie, co do zasady mogą być nałożone tylko trzy razy w ciągu roku. Od tej reguły wyjątek stanowią świadczenia związane z przeprowadzeniem ćwiczeń wojskowych lub ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji. Tu obowiązek może być nałożony tylko jeden raz w ciągu roku. To samo ograniczenie dotyczy nałożenia obowiązku świadczenia w stosunku do kurierów, w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej wojsk. Poza tym zasadą jest, iż nałożenie świadczeń osobistych nie może być dokonane więcej niż trzy razy w ciągu roku kalendarzowego. W ramach świadczeń szczególnych raczej nie można mówić o ograniczeniach. Jedynym ograniczeniem będzie tu dostosowanie lub przystosowanie świadczeń w taki sposób, by nie zmieniły właściwości i przeznaczenia nieruchomości i rzeczy ruchomych przeznaczonych na potrzeby obronne. Warunek jest trudny do spełnienia w odniesieniu do już istniejących nieruchomości, bowiem jakakolwiek ingerencja zawsze, w większym lub mniejszym stopniu, będzie powodować zmiany. Inaczej będzie to wyglądać w sytuacji budowy nieruchomości od podstaw. Już na etapie

lub w tej samej miejscowości pod innym oznaczonym adresem. Ważne są przesłanki zmiany miejsca zamieszkania. Chodzi o zamiar związany z miejscem zamieszkania, który należało by traktować jako chęć zamieszkania w innej miejscowości. Chyba, że konieczność zmiany miejsca zamieszkania nie jest związana z tym zamiarem/chęcią z różnych względów, a wynika z konieczności i będzie trwać powyżej trzech miesięcy. Wówczas na takiej osobie spoczywa obowiązek meldunkowy wynikający z wyżej wskazanej ustawy. Przy czym należy dodać, iż tak samo jak w przypadku miejsca pobytu stałego można mieć tylko jedno takie miejsce w przypadku miejsca pobytu czasowego, w tym samym czasie można mieć tylko jedno takie miejsce.

projektowania można wprowadzić rozwiązania umożliwiające przystosowanie nieruchomości na potrzeby obronne poprzez ich fizyczne wykonanie na etapie budowy bądź takie, które umożliwią ich wprowadzenie po wybudowaniu obiektu w sytuacji, gdy zajdzie taka konieczność.

Na wykonywanie obowiązku świadczeń zarówno osobistych, jak i rzeczowych przeznaczony jest czas w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Świadczenia osobiste mogą być wykonywane jednorazowo nie dłużej niż przez siedem dni w sposób ciągły. Nie oznacza to jednak, że po upływie siedmiodniowego terminu, zaprzestania tego obowiązku. Mianowicie istnieje możliwość ponownego wykonania zadań w ramach świadczeń osobistych przez kolejne siedem dni. Jest to zależne od tego czy istnieje w dalszym ciągu uzasadniona potrzeba korzystania ze świadczenia. Decyzję w tej materii podejmuje świadczeniobiorca, na rzecz którego jest ono realizowane.

Świadczenia rzeczowe będą wykorzystywane do czasu ustania potrzeby ich wykorzystania. Jeżeli świadczeniobiorca uzna, iż dany przedmiot świadczenia, a więc wszelkie ruchomości, nieruchomości są konieczne do realizacji zadań, będzie z nich korzystać. Jeżeli dojdzie do wniosku, że dana rzecz ruchoma lub nieruchomość nie jest przydatna bo już na przykład zrealizował przy jej pomocy zadania, które przed nim stały, a do których niezbędne były wcześniej wspomniane świadczenia rzeczowe, może je przekazać świadczeniodawcy, od którego je otrzymał.

Proces nakładania obowiązku świadczeń

Ogólna zasada nakładania obowiązku świadczeń, jak i szereg ograniczeń z tym związanych, nasuwa konieczność wskazania na proces/procedury, jakie są z tym związane. Nie jest tak, że istnieje dowolność w procesie/procedurach związanych z nakładaniem obowiązku wszystkich rodzajów świadczeń na rzecz obrony. Proces oraz procedury jest bardzo sformalizowany, a zatem niezbędne jest zapoznanie z tą materią. Istotny jest podział procedur na te dotyczące pokoju i te odnoszące się do ogłoszenia mobilizacji i czasu wojny. Należy je rozważyć.

Wspólne dla tych trzech stanów jest to, iż trzeba posiadać źródło, z którego można czerpać informacje o tym kogo lub co można wykorzystać na potrzeby obronne państwa. A jeżeli już to zostanie ustalone to kto te informacje będzie zbierał, kto je przechowywał i w jaki sposób będą one chronione, komu będą mogły być udostępnione. Te informacje będą stanowić bazę danych, z której zasobów będą mogły korzystać uprawnione podmioty określone przepisami prawa. Już na tym

etapie uwidacznia się szereg innych czynności powiązanych ściśle ze świadczeniami w ramach powszechnego obowiązku obrony.

Należy określić krąg podmiotów, na rzecz których świadczenia będą nakładane i wykonywane. Przede wszystkim będą to Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Z ustawy o powszechnym obowiązku obrony i wydanych na jej podstawie rozporządzeniach w sprawie świadczeń wynika generalna zasada, iż potrzeby wojska realizowane są pierwszej kolejności¹⁷ przed potrzebami innych podmiotów. Następnie będą to zapotrzebowania kierowników jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji¹⁸, kierowników jednostek organizacyjnych stanowiących bazę formowania¹⁹ jednostek zmilitaryzowanych²⁰, szefów obrony cywilnej, kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obronne państwa.

Katalog ten ulega rozszerzeniu o dowódców jednostek wojskowych, którzy w sposób samodzielny mogą w czasie wojny i w razie ogłoszenia mobilizacji występować do właściwych organów administracji samorządowej o nałożenie obowiązku świadczeń każdego rodzaju, w związku z realizacją zadań jakie przed nimi stoją. Zatem krąg zainteresowanych stanowić będą: armia, kierownicy jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji i stanowiących bazę formowania jednostek zmilitaryzowanych²¹, szefowie obrony cywilnej, kierownicy jednostek

¹⁷ Patrz szerzej: § 10 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. z 2004 r., Nr 229, poz. 2307 z późn. zm.); § 11 pkt 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. z 2004 r., Nr 181, poz. 1872 z późn. zm.); § 4 pkt 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz.U. z 2004 r., Nr 203, poz. 2081 z późn. zm.).

¹⁸ Jednostka organizacyjna, która w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będzie wykonywać zadania związane z rozwinięciem systemu obronności i funkcjonowania jego elementów w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny, w tym mobilizacyjne i wojenne potrzeby Sił Zbrojnych RP oraz zapewnienia wsparcia wojskom sojusznikom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁹ Jednostka organizacyjna stanowiąca bazę formowania specjalnie tworzonej jednostki zmilitaryzowanej.

²⁰ Jednostka organizacyjna przewidziana do militaryzacji, baza formowania jednostki zmilitaryzowanej, która z chwilą ogłoszenia mobilizacji, wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, staje się jednostką zmilitaryzowaną.

²¹ Rada Ministrów ustala istniejące i specjalnie tworzone jednostki organizacyjne mające zostać objęte militaryzacją oraz jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, na wniosek ministrów i wojewodów.

organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obronne państwa, dowódcy jednostek wojskowych, indywidualnie.

Na rzecz Sił Zbrojnych, w zakresie nakładania obowiązku świadczeń, działają przede wszystkim terenowe organy administracji wojskowej, a więc

- Wojskowe Komendy Uzuppełnień w zakresie:
 - mobilizacyjnego uzupełnienia jednostek wojskowych,
 - mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych,
 - administrowania²² świadczeniami na rzecz obrony państwa

Przy czym wcześniej muszą oni zwrócić się o zaopiniowanie wytypowanej jednostki organizacyjnej do Ministra Obrony Narodowej.

²² „Administrować (łac. administro – zarządzam) zarządzać, kierować, dawniej udzielać komu czego np. lekarstwa. Administracja (łac. administratio) ogół czynności zarządzania, ogół organów zajmujących się zarządzaniem”. Za: *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980, s. 6.

„Administrować: zarządzać czymś. Administracja: zarządzanie czymś; zarząd jakiejś instytucji, przedsiębiorstwa itp., organy władzy państwowej. Administrator: człowiek zarządzający czymś. Administracyjny: dotyczący administracji”. Za: *Słownik języka polskiego. Tom 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 3.

Termin „administracja” wywodzi się od łacińskich słów: *minister, ministrare, administrare*, które to słowa oznaczają wykonawcę, kierowanie, celowe działanie. Najszerszym pojęciem administracji jest termin administracja publiczna. Rozważając jej problematykę należy w pierwszej kolejności spróbować ją zdefiniować. Nadmienić trzeba, iż w doktrynie pojęcie to nie jest określane jednoznacznie. Różni autorzy, w różny sposób próbowali zdefiniować ten termin. Według E. i E. Ura „administracja jest organizacją ludzi wyodrębnioną w celu realizacji zadań wymagających wspólnego działania” – *Prawo administracyjne*, wyd. 5 uaktualnione, Warszawa 2004, s. 21. Zadania, które wynikają z tej definicji, mogą być realizowane w interesie ogólnym (publicznym) lub w interesie prywatnym. Stąd płynie wniosek, iż można wskazać na administrację publiczną; administrację prywatną. W nauce prawa administracyjnego administracja publiczna ujmowana jest w dwóch płaszczyznach: w płaszczyźnie podmiotowej w płaszczyźnie przedmiotowej. W ujęciu podmiotowym będzie to ogół podmiotów administracji, czyli osoby zorganizowane w określone organy. W ujęciu przedmiotowym będą to działania państwa dotyczące spraw administracyjnych. J. Boć określa administrację publiczną jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego podległe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” – *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 16.

Dla celów porównawczych można przytoczyć jeszcze definicję według W. Dawidowicza. Twierdzi on, iż „administracja państwowa to system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej, kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym, w stosunku do społeczeństwa, przy

oraz

- Wojewódzkie Sztaby Wojskowe w zakresie:
 - zapewnienia mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych,
 - nadzoru oraz kontroli uzupełnienia mobilizacyjnego uzupełnienia wojsk, w tym uzupełnienie stanami osobowymi i świadczeniami na rzecz obrony
 - administrowania świadczeniami na rzecz obrony,
 - organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego²³.

Nie są to wszystkie zadania stojące przed wojskową administracją. Pozostałe wyraźnie wskazuje ustawa o powszechnym obowiązku obrony. To te organy w głównej mierze są właściwe i zarazem odpowiedzialne za zabezpieczenie potrzeb w zakresie świadczeń.

Potrzeby można podzielić na potrzeby etatowe, doraźne oraz potrzeby wynikające ze stanu w jakim państwo się znajduje, czyli potrzeby stanu pokoju oraz związane z ogłoszeniem mobilizacji i czasem wojny. **Potrzeby etatowe** to takie, które wynikają z wojennych struktur organizacyjnych jednostek wojskowych oraz jednostek realizujących zadania związane z obronnością państwa. Z kolei **potrzeby doraźne** to takie, które nie wynikają z organizacji struktur jednostek²⁴. Oznacza to, iż nie będą one włączone do struktur organizacyjnych, bowiem nie wynikają one ze struktur etatowych. Mają jedynie charakter wsparcia realizacji zadań do czasu uzupełnienia jednostek organizacyjnych, zgodne z potrzebami wynikającymi z ich etatów. Po ich wykorzystaniu, zgodnie z przeznaczeniem, taki obowiązek świadczeń doraźnych ustaje. Zasadniczo etatowe potrzeby świadczeń odnoszą się do świadczeń rzeczowych, w szczególności do środków transportowych oraz maszyn. Jest tak dlatego, że potrzeby osobowe na uzupełnienie nieobsadzonych stanowisk są uzupełniane przede wszystkim w ramach posiadanych zasobów rezerw osobowych będących w dyspozycji terenowej administracji wojskowej. Głównie rezerwy te stanowią żołnierze rezerwy, a także osoby – kobiety i mężczyźni posiadający specjal-

czym zarówno przebieg, jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu jako takiemu” – *Wstęp do nauk administracyjnoprawnych*, Warszawa 1974, s. 21.

²³ T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509 z późn. zm.

²⁴ W myśl art. 208 ust. 2 a i art. 217 ust. 1 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony chodzi tu o następujące podmioty: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna, jednostki organizacyjne podległe/nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, organy: administracji rządowej, samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy, organizacje społeczne, osoby fizyczne.

ności/kwalifikacje szczególne przydatne dla wojska. Etatowe potrzeby w zakresie środków transportowych i maszyn będą stanowić różnicę między stanami wynikającymi z etatu czasu wojennego (w skrócie: etat czasu „W”) a aktualnym stanem ewidencyjnym czasu pokoju (etat czasu pokoju, w skrócie: etat czasu „P”). I to ta różnica pomiędzy etatami/strukturami czasu pokoju i wojny podlega pobraniu z zasobów Gospodarki Narodowej. Ta sama zasada dotyczy pozostałych jednostek organizacyjnych, już wcześniej wymienionych, mających wyznaczone spektrum działań na rzecz obrony.

Rozwijając znaczenie *potrzeb doraźnych*, wyodrębnić należy doraźne świadczenia rzeczowe oraz doraźne świadczenia osobiste. Te pierwsze będą stanowić liczbę przedmiotów, w tym pojazdów, maszyn, nieruchomości, które są niezbędne do zapewnienia właściwego przebiegu procesu mobilizacyjnego wojsk. Przede wszystkim wiąże się z tym realizacją przedsięwzięć związanych z:

- dowozem żołnierzy rezerwy posiadających przydziały mobilizacyjne do jednostek wojskowych, zgodnie z posiadanymi przez nich kartami przydziału mobilizacyjnego;
- transportem oraz dostarczaniem zapasów przeznaczonych dla wojska;
- wydzieleniem obiektów, w których zapasy mają być składowane, przechowywane;
- przeznaczeniem obiektów/nieruchomości do rozwinięcia elementów bazy mobilizacyjnej jednostki wojskowej, jeżeli proces mobilizacyjnego rozwinięcia nie będzie odbywać się w miejscu stałej dyslokacji tej jednostki, a wynika to z planów mobilizacyjnych;
- wydzieleniem środków transportowych i maszyn na wypadek sytuacji, w której w czasie dostarczania sprzętu w procesie mobilizacyjnego rozwinięcia następuje jego zniszczenie, uszkodzenie i nie może on dotrzeć do miejsca przeznaczenia;
- wydzielenie i zsynchronizowanie środków transportowych z maszynami, które to maszyny znajdują się w strukturze jednostki wojskowej, jednak nie mogą samodzielnie poruszać się po drogach publicznych i tym samym istnieje konieczność ich dostarczenia np. przy pomocy ciągników siodłowych z naczepami niskopodwoziowymi służącymi do przewozu tego typu maszyn;
- wydzieleniem stacji paliw, których zadaniem jest gromadzenie ich określonych ilości, mający stanowić zapas nienaruszalny paliw płynnych na wypadek ogłoszenia mobilizacji;
- przechowywaniem zapasów przez wybrane przez Agencję Rezerw Materiałowych podmioty posiadające magazyny spełniające odpowiednie warunki do ich przechowywania;

- wydzieleniem odpowiedniej liczby łóżek przez zakłady opieki zdrowotnej na potrzeby wojsk;
- wyznaczeniem obiektów, które mogą być wykorzystane na zakwaterowanie wojsk;
- wyznaczenie obiektów stanowiących warsztaty jako miejsca dokonywania sprawdzenia pod względem przydatności środków transportowych i maszyn;
- posiadanie bazy informacyjnej dotyczącej rzeczy ruchomych i nieruchomości mogących być wykorzystanych w ramach działań państwa – gospodarza²⁵ (Host National Support – HNS).

Są to jedynie przykłady możliwości wykorzystania doraźnych świadczeń rzeczowych dla potrzeb armii.

Doraźne świadczenia osobiste cechuje to, iż podobnie jak doraźne świadczenia rzeczowe, nie wynikają z etatu jednostki wojskowej ale są konieczne do zapewnienia jej funkcjonowania i, co bardzo ważne, zapewnienia uzupełnienia świadczeniami rzeczowymi i stanem osobowym tych jednostek.

Osoby, na które nałożono ten obowiązek, mogą być wykorzystane do takich czynności, jak:

- pomocniczo do obsady elementów bazy mobilizacyjnej;
- załadunek zapasów materiałowych jednostki wojskowej na środki transportu;
- rozbudowa inżynieryjna terenu, czyli wykonywanie umocnień w postaci np. okopów, rowów przeciwczołgowych, zasieków z drutu ostrzowego, szczelin przeciwlotniczych, napełniania piaskiem worków;
- wykonywanie prac wynikających z posiadanych kwalifikacji zawodowych, wykształcenia czy też doświadczenia zawodowego.

W ramach doraźnych świadczeń osobistych, osoby na które taki obowiązek nałożono, mogą być zobligowane do użycia narzędzi prostych, jeśli taka konieczność istnieje. Narzędziami tymi mogą być choćby łopaty, szpadle, siekiery, piły służące budowie umocnień. Mogą to być przyrządy służące osobie wykonującej zawód fryzjera do strzyżenia. Mogą to być również naczynia kuchenne niezbędne do przygotowania posiłków.

²⁵ Patrz szerzej: R. Jakubczak (red.), *Obrona Narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Wyd. Bellona, Warszawa 2004, s. 167; W. Mołek, *Aspekty prawne realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w systemie obronnym Rzeczypospolitej*, [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza (HNS)*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2006, s. 6.

Podstawę do określenia potrzeb oraz wielkości świadczeń osobistych i rzeczowych stanowi szereg dokumentów będących w posiadaniu jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych wykonujących czynności związane z obroną państwa. W Siłach Zbrojnych będzie to przede wszystkim wyciąg z zestawienia zadań mobilizacyjnych; etat i tabele należności do tego etatu; książki ewidencji pojazdów i maszyn; książka obsady stanowisk etatowych; plany ewakuacji zapasów materiałowych itp.

Nakładanie obowiązku świadczeń na rzecz obrony wymaga właściwej znajomości aktów prawnych, w tym ustawy o powszechnym obowiązku obrony, prawa administracyjnego i kodeksu postępowania administracyjnego, także zasad funkcjonowania organów terenowej administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego.

Do pełnego obrazu trzeba dodać znajomość obszaru działania, posiadanie bazy informacyjnej stanowiącej podstawę do nakładania obowiązku, posiadanie wiedzy w zakresie potrzeb uzupełnieniowych jednostek organizacyjnych wynikających z wcześniej wymienionych dokumentów. Istotne są również relacje panujące między terenowymi organami administracji wojskowej, chodzi tu przede wszystkim o wojskowe komendy uzupełnień, i organami administracji samorządowej szczebla gminnego oraz, w mniejszym stopniu, powiatowego.

Współpraca cywilno-wojskowa²⁶ na tym szczeblu jest wyjątkowo ważna, bowiem to tu, na tej właśnie płaszczyźnie są realizowane czynności w zakresie nakładania obowiązku świadczeń na rzecz jednostek organizacyjnych. Będzie to współpraca między wojskowym komendantem uzupełnień i wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta.

Przeznaczenie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony to, w świetle obowiązującego prawa, ustawowo przewidziane stany: czas pokoju oraz ogłoszenie mobilizacji i czas wojny oraz mobilizacji. W każdym z nich obowiązują nieco odmiennie procedury ich nakładania. Stan pokoju to taki stan, w którym państwo funkcjonuje na normalnych zasadach. Oznacza to funkcjonowanie bez większych zakłóceń powodowanych czynnikami wewnętrznymi jak i zewnętrznymi całości administracji publicznej, obywateli, gospodarki i innych dziedzin, a więc bez większych zagrożeń bezpieczeństwa państwa. Z punktu widzenia obronności organizuje się i prowadzi prace planistyczne, szkolenia obronne polegające, w zależności od szczebla, na przeprowadzeniu zajęć teoretycznych i praktycznych.

W ramach szkoleń obronnych na różnych szczeblach administracji publicznej, mogą być uruchamiane świadczenia na rzecz obrony, w ramach ich faktycznego

²⁶ R. Jakubczak (red.), *Obrona Narodowa ...*, op. cit., s. 292 i n.

przygotowania do realizacji powierzonych zadań. Wyjątek stanowią szkolenia teoretyczne, gdzie przedstawia się podstawy, zasady, procedury postępowania w ramach świadczeń oraz przeprowadzanie ćwiczeń bez uruchamiania uzupełnienia świadczeniami ćwiczącej jednostki organizacyjnej. Jest to związane głównie z koniecznością pokrycia kosztów związanych z uruchomieniem świadczeń.

W stanie pokoju prowadzi się również kontrole, których celem jest właściwe utrzymanie sprawnego systemu obronnego. Dotyczą one również całokształtu spraw związanych z obowiązkiem świadczeń na rzecz obrony państwa, od chwili ustalenia potrzeb aż do ich pełnego wykorzystania przez jednostki organizacyjne na rzecz których są przeznaczone.

W stanie pokoju czy też w czasie pokoju, mogą być nakładane zarówno świadczenia osobiste i rzeczowe jak również szczególne. W czasie pokoju jest przeprowadzana rejestracja i kwalifikacja wojskowa oraz określa się zdolność obywateli polskich do odbycia służby wojskowej.

Określenie zdolności do czynnej służby wojskowej przeprowadzają powiatowe i wojewódzkie komisje lekarskie powoływane przez wojewodów w porozumieniu z szefami wojewódzkich sztabów wojskowych. Jeżeli zaistnieje potrzeba przeprowadzenia wśród kandydatów do tejże służby specjalistycznych badań lekarskich, których nie przeprowadza powiatowa oraz wojewódzka komisja lekarska, wówczas wojewoda zleca podmiotom leczniczym takowe badania. A zatem podmiot ten będzie wykonywać świadczenie związane z ustaleniem przydatności kandydata do służby wojskowej i nadania mu odpowiedniej kategorii zdrowia²⁷. Natomiast w sytuacji, gdy wojewoda nie ma możliwości zlecenia specjalistycznych badań podmiotowi leczniczemu, może zawrzeć umowę na ich przeprowadzenie przez lekarzy prowadzących indywidualną specjalistyczną praktykę lekarską. Ten rodzaj świad-

²⁷ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 30a ust. 1 ustala cztery kategorie zdrowia:

1. kategoria A: zdolny do czynnej służby wojskowej, czyli zdolność do odbywania, pełnienia czynnej służby wojskowej w następujących jej rodzajach: zasadnicza służba wojskowa, przeszkolenie wojskowe, ćwiczenia wojskowe, służba przygotowawcza, okresowa służba wojskowa, służba wojskowa w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, także do dobywania służby w obronie cywilnej oraz służby zastępczej;
2. kategoria B: czasowo niezdolny do czynnej służby wojskowej, czyli osoba taka posiada przemijające upośledzenie ogólnego stanu zdrowia, albo ostre, przewlekłe stany chorobowe, które w okresie dwudziestu czterech miesięcy od dnia badania rokuja odzyskanie zdolności do służby wojskowej w czasie pokoju;
3. kategoria D: oznacza niezdolność do służby wojskowej w czasie pokoju;
4. kategoria E: oznacza trwałą i całkowitą niezdolność do służby wojskowej w czasie pokoju, w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

czeń należy uznać jako świadczenie szczególne, bowiem nie stosuje się do nich procedur nakładania świadczeń osobistych i rzeczowych, natomiast są wykonywane w ramach zawartych umów.

Na potrzeby przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej wykorzystuje się lokale w budynkach, które zapewniają właściwy proces jej przeprowadzenia. Za właściwy wybór lokalu odpowiada starosta. Najczęściej będą to wydzielone lokale znajdujące się np. w szpitalach jako że kwalifikacja wojskowa obejmuje również badania lekarskie przeprowadzane przez powiatową komisję lekarską. Wydzielenie pomieszczeń nie może mieć konsekwencji tego typu, iż dezorganizuje funkcjonowanie szpitala.

W sytuacji, gdy konieczne jest uzupełnienie składu osób biorących udział jako członkowie komisji kwalifikacyjnej, starosta może na czas jej trwania zatrudnić dodatkowe osoby w celu wprowadzania danych do ewidencji wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji oraz do wydawania wojskowych dokumentów osobistych tym osobom. Podstawą zatrudnienia jest albo umowa o pracę albo umowa zlecenie. Bez względu na charakter umowy, będzie to wykonywanie świadczenia na rzecz starosty, który jest odpowiedzialny za właściwe przygotowanie i przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej.

Obowiązek czynienia przygotowań obronnych, w ramach powszechnej samoobrony ludności, jak stanowi ustawa o powszechnym obowiązku obrony, spoczywa na każdej osobie posiadającej obywatelstwo polskie. Co charakterystyczne, nie przewiduje się ograniczeń wiekowych co jest wyróżnikiem wcześniej omawianych ograniczeń świadczeń osobistych. W ramach tychże przygotowań obywatele polscy są obowiązani do podjęcia takich przygotowań jak: przygotowanie budynku, przygotowanie mieszkania, przygotowanie posiadanego mienia, zabezpieczenie źródła wody pitnej oraz artykułów spożywczych przed skutkami wystąpienia skażenia lub zanieczyszczenia, utrzymywanie przydzielonego im sprzętu i jego konserwacja, utrzymywanie i konserwacja środków ochrony oraz pomieszczeń ochronnych. Obowiązek ten będzie polegać także na „wykonywaniu innych przedsięwzięć mających na celu ochronę własnego życia, zdrowia i mienia oraz udzielania pomocy poszkodowanym”²⁸, a więc realizacji świadczeń na rzecz innych osób. Będą one wykonywane w chwili nałożenia przedmiotowego obowiązku przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), na podstawie wydanych przez te organy samorządu terytorialnego przepisów gminnych – uchwał, uwzględniając zadania wynikające z obowiązku świadczeń w planach obrony cywilnej dotyczących samoobrony ludności.

Charakterystyczną cechą przedstawionych świadczeń jest to, iż koszty ponoszą osoby mające je wykonywać. Jedynie w wyjątkowych wypadkach pokrywać je będzie

²⁸ Art. 173, ust. 1 pkt 5 op. cit.

urząd gminy, w ramach środków własnych. Przy czym znów brak jest wskazania jakie to będą przypadki szczególne i jakie przesłanki konieczne są do spełnienia by gmina pokryła je w ramach własnych środków. Nasuwa się wniosek, iż konieczne jest doprecyzowanie zasad partycypowania środków gminnych, w związku z realizacją obowiązków w ramach samoobrony.

Wykonywanie obowiązku świadczeń w czasie pokoju, mobilizacji i wojny

Wykonanie obowiązku świadczeń osobistych jak i rzeczowych w okresie trwania pokoju jest związane z możliwością przeprowadzenia ćwiczeń, w ramach sprawdzenia stopnia przygotowań obronnych państwa na wypadek ogłoszenia mobilizacji oraz wybuchu wojny. Sprawdzeniu takiemu mogą podlegać jednostki wojskowe, jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania jednostek zmilitaryzowanych, jednostki organizacyjne wykonujące zadania związane z obronnością państwa oraz organy obrony cywilnej.

Według obowiązujących przepisów, tylko w ramach ćwiczeń tych podmiotów mogą być powoływane osoby oraz posiadacze rzeczy ruchomych i nieruchomości do wykonania świadczeń. Informacja o przeprowadzeniu zaplanowanych uprzednio ćwiczeń ma dotrzeć do zainteresowanych odpowiednio wcześniej. Oznacza to, że w związku z zaplanowanymi ćwiczeniami, kierownicy jednostek organizacyjnych, a w przypadku jednostek wojskowych będzie to właściwy wojskowy komendant uzupełnień, są obowiązani wystąpić z wnioskami do wójta, burmistrza (prezydenta miasta) o nałożenie świadczeń właśnie w związku z tymi ćwiczeniami. Ma to nastąpić z takim wyprzedzeniem by organ samorządu gminy był w stanie zrealizować przedmiotowy wniosek i jednocześnie by wskazane we wnioskach podmioty mogły złożyć odwołanie od decyzji o przeznaczeniu do wykonania świadczeń, które będą związane z ćwiczeniami, jeżeli nie zgadzają się na realizację zadań jakie będą przed nimi stać.

Przedstawiona wyżej sytuacja uprawniająca do nałożenia ciężaru wykonania świadczeń w ramach ćwiczeń przeprowadzanych w jednostkach organizacyjnych wojska, obrony cywilnej, przeznaczonych do militaryzacji jak również stanowiących bazę formowania tychże jednostek to nie jedyna taka sytuacja w czasie pokoju.

Drugą i, w myśl przepisów, ostatnią stanowi przeznaczenie osób, nieruchomości rzeczy ruchomych do wykonania zadań w ramach świadczeń wówczas, gdy zostanie ogłoszona mobilizacja lub w czasie wojny. Również te osoby i ci posiadacze wytypowani i posiadający decyzje związane z wykonaniem świadczeń w czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, mogą być wzywani, w ramach ćwiczeń

do wcześniej już wymienianych jednostek organizacyjnych. Celem jest określenie poziomu przygotowania tychże jednostek do realizacji zadań jakie przed nimi stoją i co ważne z punktu widzenia jednostek, przydatności wytypowanych świadczeniodawców do wykonania postawionych przed jednostkami zadań.

Wykonanie stawianych jednostce organizacyjnej zadań stanowi decydujący czynnik kształtujący potrzebę wykorzystania potencjału zasobów osobowych i nie-osobowych Gospodarki Narodowej²⁹. Od tego czynnika zależy ilość zgłaszanych potrzeb w zakresie świadczeń, ich rodzaj, zakres, czas wykonywania i czy w ogóle są one konieczne czy też nie do tego, by jednostka organizacyjna osiągnęła zamierzone cele.

Sprecyzowania wymaga przedstawienie co dla jednostki organizacyjnej stanowi podstawę, by mogła wykorzystać przedmiotowe zasoby. Podstawę będą stanowić zadania związane z mobilizacyjnym rozwinięciem jednostek organizacyjnych, ich wojennym przeznaczeniem, przygotowaniem do sytuacji ogłoszenia mobilizacyjnego rozwinięcia.

Nie zawsze jest tak, iż są one zgromadzone na terenie jednostki lub w jej pobliżu. Zdarza się, że zapasy materiałowe magazynowane są w dość odległych miejscach i w określonych sytuacjach dowozi się je (ściągą) do macierzystej jednostki organizacyjnej. Jest to po części związane z posiadaną infrastrukturą koszarową, w tym usytuowaniem budynków koszarowych, ilością miejsc na terenie koszar, w których mogą być przechowywane niezbędne zapasy materiałowe, a także, jako istotny czynnik, czy pomieszczenia przeznaczone do przechowywania zapasów spełniają wymogi ich składowania. Na tej podstawie należy ustalić jakie świadczenia są niezbędne, by móc w określonych stanach zrealizować te zadania, które stoją przed jednostką. Zatem kierownik, szef, dowódca powinien wziąć pod uwagę:

- potrzeby w zakresie ilości osób mogących być wykorzystanymi do załadunku czy rozładunku środków materiałowych;
- potrzeby w zakresie:
 - dodatkowej obsady elementów bazy mobilizacyjnej (EBM) – w odniesieniu do jednostek wojskowych,
 - dodatkowej obsady elementów bazy formowania (EBF) – w odniesieniu do jednostek stanowiących bazę formowania jednostek zmilitaryzowanych;
- potrzeby w zakresie ilości środków transportu i maszyn, a także środków transportu wewnętrznego (wózki jezdniowe podnośnikowe, wózki jezdniowe

²⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP...*, op. cit., s. 235; Z. Piątek, *Mobilizacja i gotowość obronna państwa*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI wieku Wyzwania i strategie*, Wyd. Bellona, Warszawa 2017, s. 473 i n.

- we specjalizowane, wózki jezdniowe specjalne itp.) do załadunku, przewozu, przemieszczania, ewakuacji zapasów materiałowych;
- ilość dodatkowych budynków, pomieszczeń mogących stanowić:
 - miejsca składowania środków materiałowych,
 - rozwinięcie bazy mobilizacyjnej lub formowania,
 - stołówki, zakwaterowanie, pomieszczenia usługowe.

Dowódcy, szefowie, komendanci, kierownicy jednostek stanowiących bazy formowania potrzeby w zakresie świadczeń ustalają nie tylko dla kierowanych przez siebie jednostek. Przygotowują również potrzeby w tym zakresie dla jednostek, które nie funkcjonują w stanie pokoju, a są formowane/tworzone dopiero na wypadek ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny i które są wpisane w zestawienie zadań dla jednostki formującej. Stąd niezbędna jest najwyższa staranność przy ustalaniu potrzeb w zakresie świadczeń.

Zatem co jest podstawą dla właściwego ustalenia potrzeb w zakresie świadczeń. Przede wszystkim ich wielkość i rodzaj wynikać będzie z dokumentów normatywnych posiadanych przez jednostkę organizacyjną. Na ich podstawie można określić odpowiednią ilość, rodzaj świadczeń. Należy podkreślić, że będą one różne dla różnych jednostek, w zależności od ich przeznaczenia i wykonywanych przez nie zadań.

Pierwszym dokumentem będzie dokument określający strukturę jednostki, a więc ilość stanowisk do obsadzenia przez osoby, ilość środków ruchomych i nieruchomości, na przykład pojazdy, maszyny, urządzenia, budynki, budowle, place, itp. Będzie to etat jednostki organizacyjnej.

Najczęściej w jednostkach realizujących zadania w ramach powszechnego obowiązku obrony występują dwa etaty. Podstawowy, czyli etat czasu pokoju i etat niejako uzupełniający – etat na czas mobilizacji i wojny. Ten drugi pełni rolę uzupełniającą do etatu czasu pokoju. Rola ta polega na „rozbudowaniu” organizacji do takich struktur aby była ona w stanie wykonać zadania przed nią stojące wynikające z ogłoszenia mobilizacji i wojny.

Kolejnymi dokumentami pełniącymi funkcje uzupełniającą etat będą księgi etatowe czasu wojennego, plany przydziałów gospodarczych i ewakuacji zapasów z jednostki organizacyjnej, księgi ewidencyjne pojazdów i maszyn, zadania mobilizacyjne oraz inne dokumenty charakteryzujące specyfikę organizacji. Takim przykładem może być dla jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji dokument, który można umownie nazwać „konceptcją wykorzystania pracowników”, którym nie nadano przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do tych jednostek. Przedmiotowa koncepcja powinna pokazywać sposób wykorzystania tych pracow-

ników. Dopiero na podstawie przedstawionych dokumentów osoby funkcyjne będą mogły przystąpić do planowania potrzeb świadczeń. Z powyższych dokumentów wynikać będzie również, czy świadczenie będzie mieć charakter etatowy – będzie wprost wynikać z etatu jednostki organizacyjnej, czy będzie to świadczenie o charakterze doraźnym, a więc takim, które z etatu nie wynika. Świadczenia tak zwane „etatowe” i świadczenia doraźne będą dotyczyć zarówno osób jak i rzeczy ruchomych i nieruchomości.

Potrzeby wynikające ze struktury jednostki wchodzić będą w jej skład z chwilą stawienia się osoby lub dostarczenia rzeczy ruchomej albo oddania nieruchomości w używanie jednostki organizacyjnej. Natomiast potrzeby doraźne nie wchodzi w strukturę organizacyjną danej jednostki, bowiem nie wynikają one z jej etatu i stanowią potrzeby nazywane również „ponadetatowymi”. Doprecyzowując, potrzebami wynikającymi z etatu mogą być środki transportowe i maszyny, którymi dana jednostka organizacyjna nie dysponuje, bowiem nie ma ich w pokojowej strukturze organizacyjnej ale występują w strukturze wojennej. Będzie to różnica między etatem pokoju i etatem wojennym. Potrzeby „ponadetatowe” są związane z potrzebami w zakresie świadczeń rzeczowych mogących być koniecznymi do zabezpieczenia zadań związanych z rozwinięciem mobilizacyjnym jednostki, ewakuacją zapasów, dostarczeniem zapasów materiałowych, dowozem żołnierzy rezerwy itp. Będą to również świadczenia wykonywane osobiście, czyli inaczej mówiąc osobowe. Będzie je stanowić ilość osób niezbędna do obsady na przykład elementów bazy mobilizacyjnej, załadowania/rozładowania zapasów materiałowych na środki transportowe, wykonywania usług na rzecz stawiających się do jednostek wojskowych żołnierzy rezerwy, dostarczania dokumentów powołania w ramach akcji kurierskiej i wiele innych, specyficznych dla organizacji.

Sposób przeznaczania osób jak również rzeczy ruchomych i nieruchomości do realizacji zadań w czasie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny następuje już w czasie pokoju i rządzi się tą samą procedurą nałożenia tego ciężaru co w przypadku przeznaczania osób, nieruchomości, rzeczy ruchomych na świadczenia wykonywane w czasie pokoju. Różnica polega jednak na tym, że są one planowane i nakładane w stanie pokoju i wykorzystywane tylko w czasie ogłoszenia mobilizacji i w stanie wojny. Nie ma możliwości ich wykorzystania w innej sytuacji chyba, że będzie się to odbywać w ramach sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej jednostki lub gotowości bojowej z jednoczesnym powołaniem uzupełnienia stanem osobowym lub sprzętem, albo równocześnie i stanem osobowym i sprzętem pobieranym z Gospodarki Narodowej, wybranych oddziałów, pododdziałów lub też całości jednostki organizacyjnej.

Zakłócenia w wykonywaniu obowiązku świadczeń

W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny osoby, nieruchomości a także rzeczy ruchome na które w czasie pokoju nałożono obowiązek wykonania świadczeń, mogą być w każdym czasie wezwane do ich wykonania, zaś w przypadku rzeczy ruchomych i nieruchomości ich posiadacze mogą być wezwani do ich oddania w używanie, zgodnie z ich wcześniejszym przeznaczeniem określonym w decyzji administracyjnej, jednostkom organizacyjnym których stanowią uzupełnienie struktur etatu czasu „W”. Jak już wcześniej była o tym mowa, świadczenia te są zawczasu zaplanowane i nałożone.

W trakcie ogłoszenia mobilizacji i jej trwania, a także w czasie trwania działań wojennych, gdy jednostki organizacyjne są uzupełniane do etatów struktur wojennych, może dojść do sytuacji, gdy część osób, środków transportowych czy też maszyn, także nieruchomości wcześniej przewidzianych dla tych jednostek, nie dotrze do miejsca przeznaczenia bądź też, w przypadku nieruchomości, nie będzie możliwe ich wykorzystanie. Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być następujące:

- działania grup dywersyjnych uniemożliwiające dotarcie środków transportowych, maszyn przez ich fizyczne uszkodzenie bądź zniszczenie,
- zniszczenie dróg dojazdowych, przez które zostały wytyczone trasy dojazdu środków transportowych/maszyn do miejsca przeznaczenia,
- zniszczenie środków transportowych/maszyn w trakcie przemieszczania się do jednostek organizacyjnych w wyniku nalotów bombowych,
- awarie techniczne,
- niedostateczna ilość lub brak materiałów pędnych – olej napędowy, benzyna,
- nie wykonanie obowiązku świadczenia mimo odbioru wezwania do jego wykonania na przykład z powodów politycznych,
- niekontrolowane, masowe przemieszczanie się ludności z terenów objętych działaniami wojennym i tym samym dezorganizacja planowego uzupełnienia,
- opóźnienie się akcji kurierskiej na przykład w wyniku obezwładnienia kurierów i konieczność jej powtórzenia,
- częściowe lub całkowite obezwładnienie terenowych organów administracji wojskowej na przykład w wyniku zniszczenia ewidencji wojskowych dotyczących świadczeń i konieczność jej odtworzenia,
- częściowe lub całkowite obezwładnienie organów samorządu terytorialnego, przede wszystkim gmin i powiatów,
- ponoszenie strat wśród ludności cywilnej, w tym osób przeznaczonych do wykonania świadczeń,

- częściowe lub całkowite zniszczenie firm transportowych, które zgodnie z decyzjami administracyjnymi miały obowiązek dostarczyć posiadane przez nie środki transportowe/maszyny do jednostek organizacyjnych na ich uzupełnienie,
- nie dotarcie lub opóźnienie dotarcia do miejsca przeznaczenia środków transportowych przebywających poza granicami państwa – dotyczy to tego rodzaju środków transportowych, które są wykorzystywane w firmach transportowych realizujących przewozy międzynarodowe,
- zajęcie przez przeciwnika części terytorium, stanowiących zasoby przeznaczone dla wojennych struktur jednostek,
- braki w wyspecjalizowanych środkach transportowych/maszynach,
- braki osób o rzadkich specjalnościach, szczególnie przydatnych dla jednostek organizacyjnych,
- wyczerpanie się środków materiałowych koniecznych do dostosowania i wyposażenia nieruchomości oraz rzeczy ruchomych,
- wystąpienie klęsk żywiołowych na przykład powodzi, podtopień, pożarów obszarów leśnych.

Wyżej wymienione przyczyny można określić jako zakłócenia procesu mobilizacyjnego uzupełnienia jednostek organizacyjnych do etatów czasu wojennego i jednocześnie powodują w nich straty. Należy również zaznaczyć, iż mogą one występować jednocześnie, mogą się na siebie nakładać. Skutki wyżej wymienionych sytuacji można bądź wyeliminować całkowicie, bądź je zminimalizować.

W terenowych organach administracji wojskowej, w odniesieniu do rzeczy ruchomych tworzy się dodatkowo grupy zabezpieczające daną jednostkę organizacyjną ponad jej etatowe potrzeby wynikające ze struktury wojennej. Grupę tę stanowią środki transportowe, także maszyny typowe dla tej jednostki, w zależności od jej przeznaczenia. Jako przykład może to być kompania logistyczna, której zadaniem może być przewóz paliw płynnych. Przy założeniu, że ma ona dysponować na czas wojny trzydziestoma cysternami na samochodach, to w ramach grupy zabezpieczającej może to być dodatkowo sześć samochodów cystern. Inny przykład to kompania transportowa, która według etatu czasu wojennego ma posiadać sto pojazdów ciężarowych. Dla tego pododdziału grupę zabezpieczenia może stanowić około dwudziestu samochodów ciężarowych o odpowiedniej ładowności. Przykłady mają jedynie zobrazować, w jaki sposób taką grupę można utworzyć. Koniecznym jest nadmienić, że środki transportu w ramach tejsze grupy mogą acz nie muszą zostać wykorzystane w celu uzupełnienia jednostki. Jest to zależne od wyżej wymienionych sytuacji mogących wystąpić w procesie mobilizacyjnego uzupełnienia.

Potrzeby jednostek organizacyjnych w zakresie świadczeń mogą być zabezpieczone również w wyniku doraźnie zgłaszanych wniosków o ich nałożenie przez umocowanych do tego prawnie: wojskowych komendantów uzupełnień, kierowników jednostek zmilitaryzowanych, kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa, organów obrony cywilnej, dowódców jednostek wojskowych.

Zakończenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na obywateli szereg ciężarów publicznych. Jednym z nich są świadczenia, które obywatele mogą ponosić na rzecz obronności państwa. Nie ma obowiązku wykonywania świadczeń, jeżeli nie zostaną one nałożone w sposób określony właściwymi aktami prawnym. W tym sensie mają one charakter fakultatywny, nie obligatoryjny. Dopiero z chwilą nałożenia tego ciężaru na obywateli przybierają charakter obligatoryjny. Ich użycie zależy od tego jakimi siłami i środkami dysponuje dana jednostka organizacyjna, jakie są jej potrzeby uzupełnieniowe. Jeżeli z punktu widzenia jednostki organizacyjnej okaże się, że posiadane przez nią siły i środki są niewystarczające, wówczas może zdecydować o wykorzystaniu świadczeń.

Świadczeniami jakie mogą być wykorzystane w ramach powszechnego obowiązku obrony będą świadczenia osobiste, rzeczowe oraz szczególne.

Wykorzystanie świadczeń w ramach powszechnego obowiązku obrony powinno się cechować przede wszystkim racjonalnością ich wykorzystania. Oznaczać to będzie, że jeżeli siły i środki będące w dyspozycji jednostek organizacyjnych są na tyle wystarczające, że będą w stanie poradzić sobie ze stojącymi przed nimi zadaniami, wówczas zbędnym będzie zaangażowanie potencjału świadczeń (w całości lub części). Jednak w przypadku, gdy zadania będą wymagały uruchomienia świadczeń, wówczas należy sięgnąć do ich potencjału. Należy to robić w taki sposób by uruchamiać taką ilość świadczeń, takie ich rodzaje, które są niezbędne do realizacji postawionych przed jednostkami organizacyjnymi zadań. Zatem podejmowanie działań związanych z uruchomieniem świadczeń winno być elastyczne, adekwatne, przemyślane, zorganizowane.

Wizerunek świadczeń powinien być upowszechniony w ramach edukacji obywateli. Istotą jest, by świadczenia nie były postrzegane przez obywatela jako „zło konieczne” lecz jako skuteczny środek do przeciwdziałania wszelkim mogącym wystąpić zagrożeniom z jednoczesną świadomością, że świadczenia to ogromny potencjał dla obronności państwa.

W społeczeństwie powinny być przyjęte w sposób należyte zrozumiaily jako instytucja, której celem jest zachowanie i utrzymanie długofalowego bezpieczeństwa narodowego.

Bibliografia

1. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wyd. Liber, Warszawa 2000.
2. Dawidowicz W., *Wstęp do nauk administracyjnoprawnych*, Wyd. PWN, Warszawa 1974.
3. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, wyd. 2, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
4. Jakubczak R. (red.), *Obrona Narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP podręcznik dla studentek i studentów*, Wyd. Bellona, Warszawa 2004.
5. Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie, Uwarunkowania, System*, Warszawa 2011.
6. Mołek W., *Aspekty prawne realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza w systemie obronnym Rzeczypospolitej*, [w:] *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza (HNS)*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2006.
7. Piątek Z., *Mobilizacja i gotowość obronna państwa*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo Narodowe Polski w XXI wieku Wyzwania i strategie*, Wyd. Bellona, Warszawa 2017.
8. *Rola i miejsce administracji publicznej w realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa – gospodarza (HNS)*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2006.
9. Ura E. i E., *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004.
10. Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik dla studentów studiów nieprawniczych*, Wyd. Liber, Warszawa 2003.

Słowniki

1. *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2007.
2. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
3. *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980.

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (T.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 49, poz. 509 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1967 r., Nr 44, poz. 220 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.).
6. Rozporządzenie Rady ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz.U. z 2004 r., Nr 203, poz. 2081).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych w czasie pokoju (Dz.U. z 2004 r., Nr 181, poz. 1872).
8. Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 5 października 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych w czasie pokoju (Dz.U. z 2004 r., Nr 229).

BENEFITS FOR RAISING THE STATE'S DEFENSE POTENTIAL

Keywords: *security, defense, benefits, imposition of duty, citizens, military, peace, mobilization, war*

SUMMARY

The Constitution of the Republic of Poland imposes a number of public burdens on the citizens. One of them is the benefits that citizens can bear for the defense of the state. There is no obligation to provide benefits if they are not imposed in the manner specified by the relevant legislation. In this sense, they are optional, not obligatory. It is only obligatory when the burden is imposed on citizens. The organizational unit that has its complementary needs has its resources. Benefits that may be used under the general duty of defense will be personal, material and special. They can be applied to perform tasks in this state as well as in time of peace for mobilization and war, and if mobilization is announced and during the war.

The purpose of imposing this burden on the public is to increase the capacity of the organizational units for which they are to be exercised.

The local authorities of the military administration – the military commanders of the supplements and the local government of the commune – play the role of mayor, the mayor (city president).

The use of benefits under the universal duty of defense should be characterized primarily by the rationality of their use.

In cases where the tasks will require the launch of benefits, then their potential should be reached. This should be done in such a way that the amount of benefits, such as those necessary for carrying out the tasks, is activated.

The image of benefits should be disseminated in the education of citizens. The essence is that the benefits are not perceived by the citizen as a “necessary evil” but as an effective means to counteract any threat that may arise, while recognizing that benefits are a great potential for state defense.

In society, it should be understood as an institution that aims to preserve and maintain long-term national security.