

ROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE OBRONNOŚCI PAŃSTWA

ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE DEFENSE

Andrzej Misiuk¹

INSTYTUT SYSTEMÓW BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI
WOJSKOWA AKADEMIA TECHNICZNA

Abstract: The article presents the state's defense obligations. They belong to the basic functions of the state. Given the above, it is important to emphasize clearly that one of the basic duties of the state is to ensure its defense and the security of its citizens, as reflected in the content of art. 5 of the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. Subsequently, an analysis was made of the system of public administration through the prism of accomplishing certain tasks in the area of defense of the state. It included its territorial structure and division into government and self-government administration and the specific nature of this task.

Streszczenie: W artykule przedstawiono powinności państwa w dziedzinie obronności. Należą one do podstawowych funkcji państwa. Zważywszy na powyższe należy wyraźnie podkreślić, że jednym z podstawowych obowiązków państwa jest zapewnienie jego obronności oraz bezpieczeństwa obywateli, czego wyrazem jest treść art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Następnie poddano analizie ustrój administracji publicznej przez pryzmat realizacji określonych zadań z obszaru obronności państwa. Uwzględniono jej strukturę terytorialną i podział na administrację rządową i samorządową oraz specyfikę charakteru tego zadania.

Keywords: state, public administration, public task, state defense.

Słowa kluczowe: państwo, administracja publiczna, zadanie publiczne, obronność państwa.

Współcześnie jednym z głównych problemów nie tylko w sferze teorii, ale również w praktyce, jest dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa, a zwłaszcza zakres oraz charakter jego zagrożeń. Bowiem uwarunkowania

¹ Prof. Andrzej Misiuk, profesor nauk humanistycznych, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Nauk o Bezpieczeństwie oraz profesor zwyczajny w Instytucie Systemów Bezpieczeństwa i Obronności Wojskowej Akademii Technicznej. Przedmiotem jego zainteresowań naukowych jest problematyka szeroko pojętego bezpieczeństwa, zwłaszcza dzieje instytucji policyjnych i służb specjalnych w Polsce oraz systemy bezpieczeństwa wewnętrznego w wymiarze krajowym i europejskim. Autor przeszło 50 publikacji książkowych i 200 artykułów naukowych wydanych w kraju i za granicą.
Professor Andrzej Misiuk, Professor of Humanities, Institute of Political Studies, University of Warsaw, Head of the Department of Security Science and Professor at the Institute of Security and Defense Systems of the Military Academy of Technology. His interests are broadly understood, particularly the history of police and special services in Poland and internal security systems at national and European level. The author has over 50 book publications and 200 scientific articles published in Poland and abroad.

bezpieczeństwa zarówno w skali narodowej, jak i międzynarodowej, mają charakter nie tylko złożony, ale również wysoce zmienny, toteż prawidłowa analiza oraz diagnozowanie zagrożeń występujących w tej materii pozwalają zmniejszyć prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego, czyli stanu braku bezpieczeństwa, co aktualnie powinno stanowić jedno z kluczowych wyzwań zwłaszcza w sferze obronności państwa². Poza tym istotne znaczenie dla obronności państwa ma także zróżnicowanie podmiotów działających w tym obszarze, bowiem do ich zadań, ogólnie rzecz ujmując, należy nie tylko zapobieganie wszelkim naruszeniom dla bezpieczeństwa, ale także zwalczanie ich źródeł. I tak jednym z podstawowych celów administracji publicznej jest organizowanie, jak również zabezpieczanie interesów zbiorowych społeczeństwa wraz z aktywizowaniem i organizowaniem działań jednostek w dziedzinie przygotowań obronnych oraz w obszarze przestrzegania porządku publicznego³.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy wyraźnie podkreślić, że jednym z podstawowych obowiązków państwa jest zapewnienie jego obronności oraz bezpieczeństwa obywateli, czego wyrazem jest treść art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ Wskazano w nim bowiem, że Rzeczpospolita Polska strzeże zarówno niepodległości oraz nienaruszalności swojego terytorium, jak i ma obowiązek zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom. Przywołany fragment ujęty w ustawie zasadniczej ma rangę zasady prawnej – jest to zasada niepodległości państwa, a jej umiejscowienie już w pierwszym rozdziale Konstytucji RP nie tylko zobowiązuje do jej urzeczywistnienia przez odpowiednie rozwinięcie normatywne w aktach prawnych różnej rangi, ale także wyznacza kierunek interpretacji przepisów regulujących problematykę obronności państwa.

Ponadto, głównym narzędziem, które ma na celu zapewnić realizację w taki sposób sformułowanych założeń konstytucyjnych, jest system bezpieczeństwa narodowego. Innymi słowy, system ten stanowi narzędzie polityki i strategii bezpieczeństwa, zaś strategia oraz polityka bezpieczeństwa są ze sobą ściśle powiązane, przy czym współcześnie strategia bezpieczeństwa polega na koordynowaniu użycia wszystkich zasobów obronnych dla osiągnięcia celów bezpieczeństwa, przede wszystkim tych o charakterze militarnym, politycznym, ekonomicznym oraz społecznym⁵. Należy zatem podkreślić, co wyraźnie ujęto w treści Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, że zapewnienie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli należy do żywotnych interesów narodowych RP. Bezpieczeństwo narodowe oznacza bowiem zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Zdolność tę zaś kształtują działania polegające na wykorzystaniu

² Por. B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa. Materiał studyjny*, Warszawa 1997, s. 50.

³ Zob. W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 6.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej zwana Konstytucją RP.

⁵ Zob. J. Karpowicz, *Strategia bezpieczeństwa. Wybrane problemy*, Warszawa 2012, s. 36.

szans, podejmowaniu wyzwań, redukowaniu ryzyka i eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, co zapewnia trwanie, tożsamość, funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa)⁶. W tym samym dokumencie określono także, iż jednym z celów operacyjnych, posiadających kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, jest umocnienie zdolności państwa do obrony, co jednocześnie wpisuje się w powinności konstytucyjne, jak też zobowiązania sojusznicze. Realizacja tego celu ma natomiast główne znaczenie zwłaszcza w kontynuacji budowy profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP przy wsparciu sektora cywilnego, który współuczestniczy w przygotowaniach obronnych państwa poprzez współpracę z krajowym przemysłem obronnym oraz związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym, jak też aktywniejszym ich udziałem w międzynarodowych programach i inicjatywach⁷.

Podobnie w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r. można dostrzec, iż Polska posiada liczne powinności we wzmacnianiu swojego potencjału bezpieczeństwa narodowego, aby zapewnić stabilny rozwój kraju oraz poprawę warunków życia obywateli, ale zwłaszcza, aby realizować interesy narodowe i osiągać cele strategiczne, do których należy przede wszystkim dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa, zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom, w tym odstraszenia, obrony i ochrony przed nimi oraz likwidowania ich następstw⁸.

Uwzględniając natomiast zasadę trójpodziału władzy, ujętą w treści art. 10 Konstytucji RP, która określa ustrój państwa oparty na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, obowiązek zapewnienia obronności państwa prawodawca nałożył przede wszystkim na władzę wykonawczą (sprawowaną przez Prezydenta RP oraz Radę Ministrów), jakkolwiek zadania w tym obszarze realizują także inne podmioty uprawnione do działania w imieniu i na rzecz państwa, np. organy samorządu terytorialnego, które określane są jako organy administracji publicznej. Celem bowiem art. 10 Konstytucji RP nie jest wyczerpujące wyliczenie organów państwa, ale wyrażenie zasady ogólnej w tym zakresie oraz ukazanie głównych organów w poszczególnych segmentach sprawowania władzy. Na tej podstawie zadania w zakresie obronności państwa należy rozpatrywać w aspekcie ich realizacji przez organy egzekutywy na szczeblu centralnym, stosownie do zasady trójpodziału władzy. Rozpatrywanie zadań w zakresie obronności państwa uzasadnia Prezydent RP, mimo iż nie jest on typowym organem administracji publicznej, o czym świadczą rozbieżności stanowisk w tym obszarze na gruncie piśmiennictwa naukowego⁹, niemniej ze względu na sprawowanie przez głowę państwa władzy

⁶ Zob. *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* – przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., s. 3.

⁷ Tamże, s. 8.

⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 10–11.

⁹ Por. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2016, s. 234; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 276.

wykonawczej oraz zakres kompetencji ze sfery administracji, należałoby zacząć przedmiotową analizę właśnie od tego podmiotu.

Natomiast do najważniejszych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, odnoszących się do problemu obronności państwa, należą przede wszystkim: *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁰ oraz *Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*¹¹, jak też wydane do tych ustaw akty wykonawcze w formie rozporządzeń.

Pierwsza z przywołanych – ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP – określa, że na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne RP, które mogą także brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego¹².

Poza tym Siły Zbrojne, realizując zadania konstytucyjne w zakresie ochrony niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic, mają prawo stosować środki przymusu bezpośredniego i broń palną¹³, z uwzględnieniem konieczności i celu wykonania tych zadań, w sposób adekwatny do zagrożenia oraz w granicach zasad określonych w wiążących RP, ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym. Zgodnie z art. 3 ust. 3, 6-7 upoRP w skład Sił Zbrojnych wchodzi jako ich rodzaje: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Wojska Specjalne oraz Wojska Obrony Terytorialnej, zaś jako ich wyodrębniona i wyspecjalizowana służba także Żandarmeria Wojskowa. Natomiast w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego stają się z mocy prawa częścią Sił Zbrojnych.

Natomiast z uwagi na fakt, iż Prezydent RP stoi na straży suwerenności oraz bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, ustawodawca przypisał głowie państwa szereg zadań w zakresie obronności. W szczególności zatem Prezydent RP ma za zadanie:

- zatwierdzać, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;
- wydawać, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 z późn. zm., dalej zwana upoRP.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1726 z późn. zm.

¹² Szerzej na temat zarządzania kryzysowego, np.: M. Żmigrodzki (red.), *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, Warszawa 2012.

¹³ Szerzej M. Jurgilewicz, *Środki przymusu bezpośredniego i broń palna. Użycie lub wykorzystanie w ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2015.

- zatwierdzać, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kierować ich przebiegiem;
- postanawiać, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;
- postanawiać w razie konieczności obrony państwa, na wniosek Rady Ministrów, o dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny na terytorium RP;
- kierować obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejścia przez niego dowodzenia;
- zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;
- inicjować i patronować przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie¹⁴.

Zadania Prezydenta RP w zakresie obronności wynikające wprost z ustawy zasadniczej sytuują jego szczególną pozycję, ponieważ w myśl art. 134 Konstytucji RP jest on najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP, który w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Prezydent RP mianuje szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony (czas trwania kadencji, tryb i warunki odwołania przed jej upływem określa ustawa). Natomiast na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Poza tym Prezydent RP, na wniosek ministra obrony narodowej, nadaje także określone w ustawach stopnie wojskowe. Natomiast organem doradczym Prezydenta RP, w zakresie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa, jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, chociaż jest to ciało wyłącznie doradcze głowy państwa, które pozbawione jest kompetencji władczych¹⁵.

Jeśli zaś chodzi o faktyczną realizację zadań głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa i obronności to wykonywane są one przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego, którym kieruje Sekretarz Stanu wyznaczony przez Prezydenta RP. BBN stanowi merytoryczno-organizacyjne zaplecze Rady Bezpieczeństwa Narodowego, do którego zakresu działania należy realizowanie przez głowę państwa zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, w tym m.in.:

- inicjowanie i udział w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także nadzór nad ich realizacją w imieniu Prezydenta RP;
- opracowywanie i opiniowanie dokumentów o charakterze strategicznym (koncepcji, planów, programów) w zakresie bezpieczeństwa narodowego,

¹⁴ Zob. art. 4a upoRP.

¹⁵ B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiwicz (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 110.

- w odniesieniu do których kompetencje posiada Prezydent RP, jak też nadzór nad realizacją zawartych w nich zadań określonych przez głowę państwa;
- monitorowanie i analizowanie kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznych i zewnętrznych) oraz przygotowanie ocen i wynikających z nich wniosków dla Prezydenta RP;
 - monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności Sił Zbrojnych RP, perspektywicznych programów rozwojowych oraz planów operacyjnych ich użycia – w ramach zwierzchnictwa nad nimi Prezydenta RP;
 - monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności organów władzy publicznej i innych państwowych jednostek organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego, w tym bezpieczeństwa publicznego i społeczno-gospodarczego oraz formułowanie opinii i wniosków w tym zakresie dla Prezydenta RP;
 - opracowywanie i opiniowanie z upoważnienia Prezydenta RP projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego;
 - definiowanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz opracowywanie propozycji sposobów ich usuwania lub minimalizacji;
 - gromadzenie i analizowanie informacji o stanie bezpieczeństwa wewnętrznego, przygotowywania projektów dokumentów definiujących cele polityczne w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego;
 - opiniowanie wniosków o użycie Sił Zbrojnych RP na terytorium RP;
 - opiniowanie wniosków w sprawach mianowania na pierwszy stopień oficerski i na stopnie generalskie funkcjonariuszy, m.in.: Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Straży Granicznej, Służby Więziennej¹⁶.

Organem administracji publicznej *sensu stricto* jest natomiast Rada Ministrów, która podobnie jak Prezydent RP została wyposażona przez ustawodawcę w zakres zadań realizowanych w obszarze obronności państwa. W myśl bowiem art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP. Należą do niej wszystkie sprawy polityki państwa, których zarówno ustawa zasadnicza, jak też inne ustawy nie zastrzegły innemu organowi państwowemu czy samorządowemu. Poza tym zadania i kompetencje Rady Ministrów określone w art. 146 ust. 4 Konstytucji RP nie stanowią wyczerpującego katalogu, ale w świetle przywołanego przepisu Rada Ministrów ma za zadanie w szczególności: zapewniać wykonanie ustaw oraz wydawać rozporządzenia, koordynować prace organów administracji państwowej, a przede wszystkim sprawować ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności państwa¹⁷.

¹⁶ Por. A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 51–52.

¹⁷ Zob. A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, s. 66–67.

Wskazane powinności dookreśla treść art. 6 ust. 1 upoRP, w którym wskazano, że do zadań Rady Ministrów w zakresie obronności państwa, czyli zadań wykonywanych w ramach zapewniania zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w tej dziedzinie, należy w szczególności:

- opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
- planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznicych;
- przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;
- utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta RP o jej podwyższenie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;
- określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności, oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony;
- przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
- przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
- zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
- prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie.

W nawiązaniu do przywołanych zadań Rady Ministrów warto wskazać na treści wybranych aktów wykonawczych, traktujących szczegółowo problem obronności państwa.

Po pierwsze, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony¹⁸ określa obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności. Są nimi:

1. Obiekty, w których produkuje się, remontuje i magazynuje sprzęt wojskowy oraz środki bojowe, a także obiekty, w których są prowadzone prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie w zakresie produkcji na potrzeby bezpieczeństwa lub obronności państwa.

¹⁸ Dz.U. nr 116, poz. 1090 z późn. zm.

2. Magazyny, w których są przechowywane rezerwy strategiczne; magazyny ropy naftowej i paliw o pojemności powyżej 100 tys. m³, w których są przechowywane zapasy interwencyjne; magazyny, w których są przechowywane zapasy obowiązkowe gazu ziemnego; kluczowe elementy infrastruktury przesyłowej ropy naftowej, paliw i gazu ziemnego oraz instalacje skroplonego gazu ziemnego.
3. Obiekty jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych.
4. Mosty i tunele, które znajdują się w ciągu dróg o znaczeniu obronnym, a najbliższy możliwy objazd jest położony w odległości powyżej 100 km.
5. Mosty, wiadukty i tunele, jeżeli znajdują się w ciągu linii kolejowych o znaczeniu obronnym.
6. Centrum zarządzania ruchem lotniczym oraz obiekty niezbędne do realizacji zadań w zakresie zapewniania służb żeglugi powietrznej, a także lotniska z drogami startowymi o długości powyżej 2000 m.
7. Porty morskie o znaczeniu obronnym.
8. Śródlądowe przeprawy wodne o znaczeniu obronnym.
9. Obiekty infrastruktury łączności, w tym obiekty operatorów pocztowych i przedsiębiorców telekomunikacyjnych, przeznaczone do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa.
10. Centralny ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.
11. Zapory wodne i inne urządzenia hydrotechniczne, których awaria może spowodować zatopienie terenów o powierzchni powyżej 500 km² albo obszaru o mniejszej powierzchni, na którym znajdują się budynki mieszkalne lub obiekty uznane za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa.
12. Obiekty Narodowego Banku Polskiego oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.
13. Obiekty Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Mennicy Polskiej S.A.
14. Obiekty, w których wytwarza się, przetwarza, stosuje lub przechowuje materiały jądrowe oraz źródła i odpady promieniotwórcze.
15. Obiekty organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych.
16. Obiekty jednostek organizacyjnych ABW, AW, CBA.
17. Obiekty jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych.
18. Obiekty mające bezpośredni związek z wydobywaniem: gazu ziemnego, ropy naftowej, węgla brunatnego i kamiennego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, rud pierwiastków rzadkich oraz pierwiastków promieniotwórczych, piasków formierskich i szklarskich oraz ziemi krzemionkowej.

19. Obiekty, w których produkuje się, stosuje lub magazynuje materiały stwarzające szczególne zagrożenie wybuchowe lub pożarowe.
20. Obiekty, w których prowadzi się działalność z wykorzystaniem toksycznych związków chemicznych i ich prekursorów, a także środków biologicznych, mikrobiologicznych, mikroorganizmów, toksyn i innych substancji wywołujących choroby u ludzi lub zwierząt – zlokalizowane w miejscowościach powyżej 20 tys. mieszkańców, w szczególności ujęcia wody i oczyszczalnie ścieków gwarantujące zaspokojenie potrzeb tych miejscowości.
21. Elektrownie i elektrociepłownie zawodowe, z wyjątkiem elektrowni jądrowych, których produkcja energii jest przekazywana do wspólnej sieci elektroenergetycznej, dyspozycje mocy oraz stacje elektroenergetyczne o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania krajowego systemu elektroenergetycznego.
22. Inne obiekty będące we właściwości organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie w znacznych rozmiarach dla życia i zdrowia ludzi, dziedzictwa narodowego oraz środowiska albo spowodować poważne straty materialne, a także zakłócić funkcjonowanie państwa.

Natomiast szczególna ochrona tych obiektów polega na jej przygotowaniu i prowadzeniu, co obejmuje prace koncepcyjne, planistyczne, organizacyjne, logistyczne, techniczne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu:

1. Opracowanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów szczególnej ochrony obiektów.
2. Zapewnienie zasobów, w tym ludzkich, finansowych i materiałowych, niezbędnych do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów.
3. Utworzenie systemu kierowania szczególną ochroną obiektów, zorganizowanie współdziałania oraz określenie sposobu prowadzenia szczególnej ochrony obiektów; osiągnięcie gotowości do prowadzenia szczególnej ochrony obiektów.

Prowadzenie zaś szczególnej ochrony obiektów obejmuje przede wszystkim:

1. Bezpośrednią ochronę fizyczną obiektów i ich zabezpieczenie techniczne.
2. Inne działania mające na celu ochronę obiektu, które wynikają z jego specyfiki i charakteru zagrożeń dla jego funkcjonowania.
3. Przedsięwzięcia realizowane w ramach systemu alarmowania i powiadamiania oraz wymiany informacji o zagrożeniach.
4. Działania obronne, obejmujące w szczególności rozbudowę inżynierską terenu na podejściach i wewnątrz bronionego obiektu, system ognia broni palnej, powszechną obronę przeciwlotniczą oraz ochronę przed skażeniami.

Należy podkreślić, że szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana przez organy, instytucje, formacje, przedsiębiorców lub jednostki organizacyjne, w których właściwości się one znajdują, a prowadzona jest przez specjalnie two-

rzony w tym celu, na podstawie odrębnych przepisów, jednostki zmilitaryzowane. Dodatkowo, szczególna ochrona obiektów jest przygotowywana i prowadzona we współdziałaniu z Policją oraz Państwową Strażą Pożarną w zakresie określonym przez ministra właściwego ds. wewnętrznych oraz Siłami Zbrojnymi RP w zakresie określonym przez Ministra Obrony Narodowej.

Z kolei rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa¹⁹ określa zarówno stany gotowości obronnej państwa, ich rodzaje i warunki wprowadzania tych stanów, jak też zadania związane z podwyższaniem tej gotowości w określonych stanach i tryb ich realizacji, organizację i zadania w zakresie tworzenia systemu stałych dyżurów na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa oraz właściwości organów we wskazanych sprawach. Przywołany akt wykonawczy ustala następujące stany gotowości obronnej państwa: stan stałej gotowości, stan gotowości obronnej państwa na czas kryzysu oraz na czas wojny. Stan stałej gotowości obronnej państwa utrzymuje się w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, zaś w tym czasie realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa. Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu, przy czym w tym czasie realizowane są zadania zapewniające przygotowanie do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

Z kolei stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Wówczas realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej. Wskazane zadania realizowane są z uwzględnieniem ich pierwszeństwa na rzecz Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych oraz uruchamiania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a w celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji organów uprawnionych do uruchamiania realizacji zadań, ujętych w Planie Reagowania, tworzy się w stanie stałej gotowości obronnej państwa system stałych dyżurów. System ten tworzą:

1. Prezes Rady Ministrów – na potrzeby przekazywania stosownych decyzji ministrom, przewodniczącym komitetów, którzy wchodzi w skład Rady Ministrów, centralnym organom administracji rządowej, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych oraz wojewodom.
2. Ministrowie – na potrzeby przekazywania stosownych decyzji kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych.

¹⁹ Dz.U. Nr 219, poz. 2218 z późn. zm.

3. Wojewodowie – na potrzeby przekazywania stosownych decyzji marszałkom województw, starostom, wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz organom niezespółonej administracji rządowej, kierownikom zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, kierownikom podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorcom oraz innym jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, wytypowanym do wykonania określonych zadań obronnych, mających swoją siedzibę na terenie województwa.

Ponadto, zadania wykonywane w ramach stałych dyżurów obejmują uruchamianie – w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa – procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej, jak też przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchomienia określonych zadań wynikających z wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa.

Podobne znaczenie dla realizacji zadań w zakresie obronności kraju ma rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania oraz finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego²⁰. Akt ten określa planowanie obronne, które oznacza ustalanie sposobów wykonywania zadań obronnych przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego oraz wykorzystania w tym celu niezbędnych sił i środków, obejmujące planowanie operacyjne i programowanie obronne. W rozporządzeniu tym wskazano, że planowanie obronne oznacza wykonywanie, uzgadnianie i aktualizowanie planów operacyjnych, programów obronnych i dokumentów sporządzanych w ramach przeglądów obronnych; w jego obrębie uwzględnia się wszystkie podmioty działające w sferach należących do właściwości organu sporządzającego; odbywa się ono na podstawie ustaleń przyjętych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz Polityczno-Strategicznego Dyrektywie Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej. Akt ten określa także, iż w ramach planowania operacyjnego sporządza się:

1. Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, który sporządza Minister Obrony Narodowej w uzgodnieniu z:
 - ministrami kierującymi działami administracji rządowej,
 - Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego,
 - Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
 - Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
 - Szefem Agencji Wywiadu,
 - stosownie do ich właściwości.

²⁰ Dz.U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.

2. Plany operacyjne funkcjonowania działów administracji rządowej, które sporządzają ministrowie kierujący działami administracji rządowej w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej.
3. Plany operacyjne funkcjonowania centralnych organów administracji rządowej i jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów albo ministra, które sporządzają te organy i kierownicy tych jednostek w uzgodnieniu z:
 - Ministrem Obrony Narodowej – w przypadku planów sporządzanych przez centralne organy administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów,
 - właściwym ministrem kierującym działem administracji rządowej – w przypadku planów sporządzanych przez centralne organy administracji rządowej i kierowników jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez tego ministra.
4. Plany operacyjne funkcjonowania województw, które sporządzają wojewodowie w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych.
5. Plany operacyjne funkcjonowania urzędów marszałkowskich, które sporządzają marszałkowie województw w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami.
6. Plany operacyjne funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatów, które sporządzają starostowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami.
7. Plan Operacyjny Funkcjonowania Miasta Stołecznego Warszawy, który sporządza Prezydent miasta stołecznego Warszawy w uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim.
8. Plany operacyjne funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, które sporządzają wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami.

Pośród innych aktów wykonawczych mających znaczenie dla obronności państwa warto jeszcze wspomnieć o rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa²¹. Rozporządzenie to określa obronne systemy łączności, które winny cechować się m.in.: niezawodnością, odpornością na zakłócenia, zdolnością zapewnienia użytkownikom specjalnym bezpiecznego przekazywania informacji, zdolnością zachowania ciągłości łączności podczas zmian miejsc pracy, w ramach stanowisk kierowania, zdolnością do elastycznej rekonfiguracji systemu czy też zdolnością do preferencyjnej obsługi użytkowników specjalnych, a ich przygotowanie i wykorzystanie obejmuje planowanie, organizowanie i realizację przedsięwzięć

²¹ Dz.U. Nr 180, poz. 1855 z późn. zm.

umożliwiających kierowanie państwem w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny lub dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP.

Z kolei rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych²² wskazuje, że kontrola w obszarze realizacji zadań obronnych prowadzona jest w stosunku do:

1. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
2. Urzędów obsługujących ministrów, przewodniczących komitetów, którzy wchodzi w skład Rady Ministrów, oraz urzędów centralnych organów administracji rządowej.
3. Urzędów wojewódzkich oraz urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów niezespółonej administracji rządowej.
4. Komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespółonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.
5. Urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałków województw.
6. Jednostek organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących komitetów, którzy wchodzi w skład Rady Ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, organy niezespółonej administracji rządowej, kierowników zespółonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych, a także organy samorządu terytorialnego.
7. Jednostek organizacyjnych, dla których organ administracji rządowej lub organ samorządu terytorialnego jest organem założycielskim.
8. Przedsiębiorców realizujących zadania obronne, nałożone na nich na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Kontrola ta obejmuje wykonywanie zadań obronnych wynikających z ustaw oraz przepisów wydanych na ich podstawie, jak również decyzji administracyjnych, umów cywilnoprawnych oraz porozumień zawartych z organem administracji publicznej, a także prowadzona jest w celu sprawdzenia prawidłowości wykonywania zadań obronnych oraz określenia stanu przygotowań obronnych w państwie. Sprawdzenie polega zaś na ustaleniu stanu faktycznego, w szczególności w zakresie:

1. Realizacji planowania operacyjnego i programowania obronnego.
2. Przygotowania systemu obronnego państwa, umożliwiającego mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych RP.
3. Przygotowania do realizacji zadań wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej.
4. Przygotowania do realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza realizowanych na rzecz wojsk sojusznicznych.
5. Przygotowania systemu kierowania obroną państwa.

²² Dz.U. Nr 16, poz. 151 z późn. zm.

6. Planowania i realizacji zadań gospodarczo-obronnych, w tym:
 - inwestycji obronnych i zadań ujętych w programach mobilizacji gospodarki,
 - tworzenia i utrzymywania rezerw państwowych,
 - utrzymywania i rozbudowy infrastruktury obronnej.
7. Planowania i organizowania świadczeń na rzecz obrony.
8. Uwzględniania potrzeb obronności w planach zagospodarowania przestrzennego.
9. Przygotowania rezerw osobowych na potrzeby jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych, przewidzianych do wykonywania zadań obronnych.
10. Realizacji zadań w zakresie przygotowania określonych jednostek organizacyjnych do militaryzacji.
11. Przygotowania szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.
12. Planowania i realizacji szkolenia obronnego.

Natomiast wyniki kontroli ujmuje się w protokole pokontrolnym, który zawiera w szczególności: nazwę organu administracji rządowej lub samorządu terytorialnego prowadzącego kontrolę; datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli; nazwę kontrolowanego urzędu lub jednostki organizacyjnej albo przedsiębiorcy; zakres kontroli; opis stanu faktycznego wykonywanych zadań obronnych; ustalone nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania oraz wpływu na wykonywanie zadań obronnych; wnioski i zalecenia zespołu kontrolnego; podpisy przewodniczącego i członków zespołu kontrolnego oraz kierownika kontrolowanego urzędu lub jednostki organizacyjnej albo przedsiębiorcy.

Należy zatem podkreślić, że w zakresie obronności kraju szczególna rola oraz znaczący zakres zadań został nałożony nie tylko na organy centralne, ale także na terenowe organy administracji publicznej, w tym wykonawcze organy samorządu terytorialnego.

Kolejny z aktów wykonawczych, potwierdzający potrzebę zaangażowania całego aparatu administracji publicznej na rzecz realizacji zadań z zakresu obronności państwa, to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa²³. Akt ten określa w szczególności, że militaryzacji podlegają jednostki organizacyjne, które w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będą wykonywać zadania w zakresie:

1. Produkcji wyrobów, wykonywania usług oraz prac wdrożeniowych i ekspertyz niezbędnych do zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa.
2. Wykonywania przewozów wojskowych oraz logistycznego wsparcia Sił Zbrojnych i sojusznicznych sił wzmocnienia w ramach obowiązków państwa-gospodarza.

²³ Dz.U. Nr 210, poz. 1612 z późn. zm.

3. Funkcjonowania systemów łączności, transportu, energetyki oraz gazownictwa i sektora paliwowego, a także wykonywania funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej.
4. Budowy, rozbudowy i odtwarzania infrastruktury obronnej państwa oraz osłony technicznej infrastruktury transportowej, a także gromadzenia i utrzymywania rezerw mobilizacyjnych na potrzeby osłony technicznej tej infrastruktury.
5. Informacyjnego zabezpieczenia funkcjonowania systemu obronnego państwa.
6. Utrzymania bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego.
7. Prowadzenia ochrony obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Rozporządzenie określa również, że z wnioskiem o objęcie jednostek organizacyjnych przygotowaniami do militaryzacji mają prawo wystąpić ministrowie i wojewodowie wykonujący zadania oraz sprawujący nadzór nad ich wykonaniem w ramach powszechnego obowiązku obrony. Podlegają rozpatrzeniu przez Radę Ministrów, po wyrażeniu opinii przez Ministra Obrony Narodowej zawierającej ocenę limitów osób i zgodności deklarowanego we wniosku przeznaczenia poszczególnych jednostek organizacyjnych z zadaniami wynikającymi z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej lub z zadaniami określonymi w programie mobilizacji gospodarki. Poza tym, co również istotne, rozporządzenie wskazuje, że ministrowie i wojewodowie, w ramach przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją, wykonują zadania polegające na:

1. Określeniu zakresu przedsięwzięć związanych z przygotowaniem do militaryzacji oraz szczegółowych zasady i trybu ich wykonywania w działach administracji rządowej i województwach, a także wyznaczają podległe i nadzorowane organy odpowiedzialne za realizację poszczególnych przedsięwzięć.
2. Ustaleniu sposobów zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji, w szczególności w zakresie środków transportowych, maszyn i urządzeń, które nie mogą być przydzielone w ramach świadczeń na rzecz obrony, a także sprzętu wojskowego i innego sprzętu specjalistycznego, jeżeli jest on przewidziany w etacie jednostki zmilitaryzowanej, w tabelach należności i normach należności.
3. Uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej zmian dotyczących terminów osiągania gotowości do działania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych oraz poinformowaniu właściwych organów o zmianach wynikających z aktualizacji odpowiednich zestawień zadań.
4. Planowaniu, w sporządzanych programach pozamilitarnych przygotowań obronnych, środków finansowych na realizację zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych oraz dysponowaniu przydzielonymi środkami finansowymi i limitami osób.

Kolejny z aktów wykonawczych – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach²⁴ – określa, że warunki i sposób przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa dotyczą:

1. Planowania i realizacji zadań w zakresie:
 - zwiększenia liczby łóżek bazy szpitalnej i zmiany jej profilu,
 - tworzenia zastępczych miejsc szpitalnych,
 - wykonywania ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych,
 - określenia sposobu zabezpieczenia potrzeb kadrowych oraz wskaźników zatrudnienia w podmiotach leczniczych,
 - wykorzystania jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi,
 - określenia sposobu zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego,
 - określenia sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego,
 - określenia sposobu realizacji świadczeń na potrzeby jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz na potrzeby Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
 - określenia sposobu i zakresu prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości medycznej w warunkach masowego napływu poszkodowanych, rannych i chorych,
 - określenia sposobu realizacji świadczeń na rzecz podmiotów leczniczych, realizujących zadania obronne.
2. Koordynowania planowania i realizacji zadań, o których mowa w pkt 1.
3. Współdziałania organów administracji publicznej, podmiotów leczniczych i innych jednostek organizacyjnych w planowaniu i realizacji zadań na potrzeby obronne państwa.

W przypadku tworzenia warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań na potrzeby obronne państwa, następują one w formie planów: ministra właściwego ds. zdrowia – zbiorczo za dział administracji rządowej zdrowie, wojewodów, organów jednostek samorządu terytorialnego, jak również podmiotów leczniczych, co przesądza o znaczącej roli wskazanych podmiotów w zakresie przedmiotowej materii.

Natomiast drugi z aktów powszechnie obowiązujących – *Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*²⁵ także stanowiła podstawę do wydania istotnych dla obronności państwa aktów wykonawczych. Przykładowo bowiem rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2007 r. w sprawie stanowisk pracy związanych z obronnością kraju w administracji publicznej określa, że stanowiskami pracy związanymi z obronnością kraju są takie,

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 741 z późn. zm.

²⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 1726 z późn. zm.

na których zakres czynności pracownika obejmuje realizację zadań obronnych, w tym dotyczących planowania i realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie oraz zarządzania kryzysowego. Zalicza się do nich stanowiska od referenta (równorzędnego) do dyrektora departamentu lub innej komórki organizacyjnej (równorzędnego) włącznie, występujące w:

1. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
2. Urzędach obsługujących członków Rady Ministrów i centralne organy administracji rządowej.
3. Urzędach wojewódzkich oraz urzędach obsługujących terenowe organy administracji rządowej.
4. Komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.
5. Urzędach gmin, miast na prawach powiatu, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich.
6. Jednostkach organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, organy niezespolonej administracji rządowej, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych, a także organy samorządu terytorialnego.
7. Jednostkach organizacyjnych, dla których organ administracji rządowej lub organ samorządu terytorialnego jest organem założycielskim.

Inny z organów administracji publicznej, właściwy w zakresie realizacji zadań z obszaru obronności państwa, to Minister Obrony Narodowej, który kieruje działem obrona narodowa obejmującym zgodnie z art. 19 ust. 1-3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²⁶ w czasie pokoju, sprawy: obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych RP, udziału RP w wojskowych przedsięwzięciach organizacji międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się ze zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych oraz umów offsetowych – chyba że na mocy odrębnych przepisów określone sprawy należą do zakresu zadań i kompetencji Prezydenta RP lub innych organów państwowych. Poza tym Minister Obrony Narodowej sprawuje nadzór nad działalnością Agencji Mienia Wojskowego.

Minister Obrony Narodowej realizując zadania z zakresu obronności kraju, między innymi:

1. Kieruje w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych.
2. Przygotowuje założenia obronne państwa, w tym propozycje dotyczące rozwoju i struktury Sił Zbrojnych.
3. Realizuje generalne założenia Rady Ministrów w zakresie obronności państwa oraz koordynuje realizację wynikających z nich zadań.

²⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 888 z późn. zm.

4. Sprawuje, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz inne podmioty.
5. Kieruje administracją rezerw osobowych dla celów powszechnego obowiązku obrony.
6. Określa cele, kierunki i zadania szkolnictwa wojskowego.
7. Kieruje terenowymi organami wykonawczymi w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej.

Poza tym Ministrowi Obrony Narodowej podlegają bezpośrednio: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Generalny oraz Dowódca Operacyjny, dodatkowo ministrowi podlegają Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego, jak również Żandarmeria Wojskowa. Natomiast organem pomocniczym Ministra Obrony Narodowej w zakresie kierowania działalnością Sił Zbrojnych, w czasie pokoju, jest Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, do którego kompetencji należą m.in.: planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych, programowanie wieloletniego rozwoju Sił Zbrojnych, doradzanie Ministrowi Obrony Narodowej w najwyższych kolegiałnych organach polityczno-wojskowych organizacji międzynarodowych, których RP jest członkiem, przygotowywanie i utrzymywanie stanowisk kierowania w rejonach rozwinięcia zapasowych stanowisk kierowania obroną państwa dla Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów²⁷.

Ponadto warto dodać, że Minister Obrony Narodowej, korzystając ze swoich konstytucyjnych uprawnień, ma prawo wydawać akty wykonawcze do ustaw, czego przykładem w zakresie realizacji jego zadań w sferze obronności państwa jest przykładowo – rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie określenia organów wojskowych właściwych do ewidencjonowania stanowisk pracy związanych z obronnością kraju²⁸. Akt ten określa, że szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych prowadzą ewidencję stanowisk pracy związanych z obronnością kraju w administracji publicznej w celu korzystania z pierwszeństwa w zatrudnianiu na tych stanowiskach przez żołnierzy zawodowych. Poza tym zgodnie z zasięgiem terytorialnym wojewódzkich sztabów wojskowych, prowadzą oni ewidencję stanowisk pracy związanych z obronnością kraju na podstawie informacji przekazywanych przez właściwe miejscowo organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, w których dyspozycji lub zasobach znajdują się te stanowiska, zaś szef wojewódzkich sztabów wojskowych, na wniosek żołnierza zawodowego, udostępnia mu informację o stanowiskach pracy związanych z obronnością kraju.

²⁷ E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 222–223.

²⁸ Dz.U. Nr 99, poz. 669 z późn. zm.

Należy również dodać, że w sferze obronności państwa także terenowe organy administracji publicznej realizują pewne zadania. Szczególna rola w tym zakresie została nałożona na wojewodę, który w myśl ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁹ odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w tym:

1. Zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie: zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach.
2. Wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego.
3. Dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa.
4. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.
5. Przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa.
6. Wykonuje inne zadania, określone w odrębnych ustawach, oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

W związku z realizacją tych zadań wojewodzie podporządkowane zostały wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej, działające na obszarze województwa, jak również inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji oraz skierowane na wykonanie zadań dotyczących obrony państwa i województwa oraz związane z obroną cywilną. Jednocześnie warto dodać, że w związku z istnieniem zespolonej administracji rządowej w województwie większość służb, inspekcji i straży działa pod zwierzchnictwem wojewody i w wielu aspektach swojej aktywności realizują zadania związane z obronnością państwa, co wynika z przywołanych wcześniej aktów normatywnych. Podobne funkcje realizują także organy administracji niezespolonej w województwie (np. komendanci oddziałów Straży Granicznej), do których zadań należy również zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa³⁰.

Ponadto, warto też choć sygnalizacyjnie wskazać na zadania samorządu terytorialnego w zakresie obronności państwa. Z uwagi na fakt, że samorząd terytorialny ma strukturę trójszczeblową, czyli jest podzielony na gminy, powiaty i województwa, toteż każda ze wskazanych jednostek ma przypisany jej zakres zadań.

²⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

³⁰ A. Misiuk, *Instytucjonalny system...*, s. 91–92.

Po pierwsze zatem podstawowa jednostka samorządu terytorialnego – gmina – w myśl ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹ ma za zadanie zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty, zaś w sferze obronności ma ona zapewnić porządek publiczny oraz bezpieczeństwo obywateli, ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego, jak też utrzymanie gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Ponadto ustawodawca ma prawo nałożyć na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które mogą objąć także sferę obronności państwa, przy czym zadania te gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.

W przypadku powiatu, do zadań tej jednostki samorządu terytorialnego, które obejmują problematykę obronności kraju, zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³² należy zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jak też ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego oraz zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także utrzymanie powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, a zwłaszcza – co ustawodawca wyraźnie nazwał – zapewnienie obronności, jakkolwiek ustawy szczególne mogą na powiat nałożyć także inne zadania, w tym obejmujące omawianą problematykę. Warto podkreślić, iż w ustawie o samorządzie powiatowym, w art. 7 ust. 1–3 ustawodawca wskazał, że właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. Jeżeli zatem działania związane z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością przeprowadza się w ramach zorganizowanej akcji, to nałożenie obowiązku może dotyczyć wykonania wskazanych czynności również poza terenem powiatu, za które powiatowi przysługuje zwrot koniecznych wydatków i nakładów, wraz z ustawowymi odsetkami od organu administracji, który nałożył obowiązek wykonania tych czynności.

Natomiast w przypadku województwa, zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³³, zakres działania tej jednostki samorządu terytorialnego nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a do jej zadań w omawianym zakresie należą zadania o charakterze wojewódzkim, w szczególności – co zostało wprost zapisane – zapewnienie obronności oraz bezpieczeństwa publicznego. Podobnie zatem, jak ma to miejsce w przypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, również na terenie województwa ustawodawca ma prawo określić

³¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.

³² Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.

³³ Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.

sprawy należące do zakresu jego działania jako zadania z zakresu administracji rządowej, które będą wykonywane przez zarząd województwa.

Podsumowując, należy podkreślić, że zaprezentowane powyżej wybrane zadania, które realizowane są przez niektóre z przywołanych organów administracji publicznej w zakresie obronności państwa, mają charakter stosunkowo rozległy. Wydaje się jednak, iż na skutek postępującej dynamicznie zmiany środowiska bezpieczeństwa zadania te będą wymagały kolejnych modyfikacji oraz rozwinięcia.

BIBLIOGRAFIA

- [1] BALCEROWICZ B., *Wybrane problemy obronności państwa. Materiał studyjny*, Warszawa 1997.
- [2] JURGILEWICZ M., *Środki przymusu bezpośredniego i broń palna. Użycie lub wykorzystanie w ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2015.
- [3] KARPOWICZ J., *Strategia bezpieczeństwa. Wybrane problemy*, Warszawa 2012.
- [4] MISIUK A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- [5] MISIUK A., *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013.
- [6] OCHENDOWSKI E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- [7] SKRZYDŁO W., *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000.
- [8] SZMULIK B., MIASKOWSKA-DASZKIEWICZ K. (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- [9] URA E., PIEPRZNY S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- [10] ZIMMERMANN J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2016.
- [11] ŻMIGRODZKI M. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, Warszawa 2012.

Wykaz aktów normatywnych

- [1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- [2] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1430 z późn. zm.).
- [3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.).
- [4] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 888 z późn. zm.).
- [5] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.).
- [6] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486 z późn. zm.).
- [7] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.).
- [8] Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1726 z późn. zm.).

- [9] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. Nr 116, poz. 1090 z późn. zm.).
- [10] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych (Dz.U. Nr 16, poz. 151 z późn. zm.).
- [11] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).
- [12] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie przygotowania i wykorzystania systemów łączności na potrzeby obronne państwa (Dz.U. Nr 180, poz. 1855 z późn. zm.).
- [13] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. Nr 219, poz. 2218 z późn. zm.).
- [14] Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 maja 2007 r. w sprawie określenia organów wojskowych właściwych do ewidencjonowania stanowisk pracy związanych z obronnością kraju (Dz.U. Nr 99, poz. 669 z późn. zm.).
- [15] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 210, poz. 1612 z późn. zm.).
- [16] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2012 r., poz. 741 z późn. zm.).

Inne dokumenty

- [1] Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 – przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.
- [2] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.