

MILITARYZACJA SZCZEGÓLNĄ FORMĄ REALIZACJI ZADAŃ OBRONNYCH – WYBRANE PROBLEMY PRZYGOTOWAŃ DO MILITARYZACJI

1. Pojęcie, istota i cel militaryzacji – wprowadzenie

Militaryzację zrodziła potrzeba zapewnienia możliwości funkcjonowania państwa w czasie mobilizacji i wojny, a także konieczność zaangażowania do jego obrony potencjału gospodarki narodowej. Obszarem stosowania militaryzacji są głównie ogniwa ochrony państwa i wybrane ogniwa gospodarczo-obronne o istotnym znaczeniu dla obrony i bezpieczeństwa państwa. Właściwe funkcjonowanie poszczególnych ogniw systemu obronnego państwa w okresie kryzysu polityczno-militarnego i w czasie wojny uzależnione jest w dużym stopniu od stanu przygotowań w dziedzinie militaryzacji.

Głównym celem militaryzacji jest zabezpieczenie – w drodze szczególnego obowiązku pracy i odpowiednich form organizacji jego spełnienia – sprawnego funkcjonowania działów administracji państwowej i gospodarki narodowej oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne z punktu widzenia obronności państwa. Istota militaryzacji sprowadza się z jednej strony do przeniesienia w obręb stosunków cywilnych form i metod zbliżonych do służby i dyscypliny wojskowej, a z drugiej do powstania z mocy prawa stosunku służbowego militaryzacji z jednoczesnym zawieszeniem dotychczasowego stosunku pracy osób powołanych do służby w jednostce zmilitaryzowanej¹.

W naszym ustawodawstwie „militaryzacja” ukształtowała się przede wszystkim jako szczególna forma wykonywania zadań obronnych przewidzianych do realizacji w czasie mobilizacji i wojny. Najpełniej jej istotę oddaje zapis art. 174 ust. 1 *ustawy*

¹ Osoby pełniące służbę w jednostkach zmilitaryzowanych nie mogą jednostronnie rozwiązać stosunku służbowego oraz mogą być wyznaczone z urzędu na inne stanowiska pracy lub przenoszone do innych jednostek, a także mogą być skoszarowane, umundurowane i uzbrojone. Podlegają one odpowiedzialności karnej według przepisów odnoszących się do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej w czasie wojny.

z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej², w brzmieniu: „W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki organizacyjne, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa Państwa, a także jednostki organizacyjne specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań”. Te same jednostki organizacyjne mogą także zostać objęte militaryzacją również w wypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³.

Dostępna literatura przedmiotu podaje różne definicje militaryzacji. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, będący zbiorem pojęć i definicji odpowiadających aktualnym poglądom na obronność i bezpieczeństwo narodowe, definiuje militaryzację jako „przeniesienie zasad i metod organizacji wojskowej do organów i jednostek organizacyjnych administracji publicznej i gospodarki narodowej, stosowanie w nich niektórych elementów dyscypliny wojskowej oraz nadaniu im wojskowego charakteru przez powołanie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych. Objęcie militaryzacją określonych przez uprawnione organa państwowe, działów i jednostek organizacyjnych (powołanie osób do pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych) następuje w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny, wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego, na podstawie stosownych ustaw”⁴.

Z przedstawionej definicji wynika istota militaryzacji przejawiająca się z jednej strony na zwiększeniu dyspozycyjności stanów osobowych jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji, a z drugiej na zwiększeniu skuteczności kierowania jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa Państwa. W stosunku do obywateli militaryzacja wprowadza w miejsce obowiązującego w czasie pokoju stosunku pracy, wynikającego z kodeksu pracy, obowiązek służby w jednostkach zmilitaryzowanych. Jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji oraz ich struktury zostają dostosowane do potrzeb obronności i bezpieczeństwa Państwa. Ustanowione są ponadto określone relacje podporządkowania tych jednostek pod określone organy właściwe w sprawach militaryzacji.

Kwestia możliwości zmiany zasad oraz metod organizacji i funkcjonowania określonych jednostek organizacyjnych oraz zmiana stosunku pracy osób zatrudnionych w tych jednostkach, umożliwiającą sprawniejszą realizację zadań produkcyjnych i usługowych jest niezwykle istotna z punktu widzenia przygotowań obron-

² Zob. Dz. U. z 2004, Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

³ Tamże, art. 174 ust. 4.

⁴ Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON 2008 r., s. 66.

nych państwa. Należy podkreślić, że militaryzacja jest formą realizacji zadań obronnych szczególnie ważnych punktu widzenia obronności państwa.

Przedstawione kanony militaryzacji zostały ukształtowane w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku i mimo przeobrażeń ustrojowych i gospodarczych w naszym kraju pozostały praktycznie niezmienione.

Celem niniejszego opracowania jest próba usystematyzowania i uporządkowania wiedzy z obszaru przygotowań do militaryzacji, w oparciu o analizę obowiązującego w tym zakresie stanu prawnego i doświadczeń wyniesionych z praktycznej realizacji tych przygotowań. Podjęto ponadto próbę odpowiedzi na pytanie o status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych operujących w strefie bezpośrednich działań wojennych oraz o ich prawa w czasie konfliktu zbrojnego.

2. Formalnoprawne uwarunkowania przygotowań do militaryzacji

Przeobrażenia ustrojowe oraz transformacja systemu społeczno-gospodarczego w Polsce lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku doprowadziły do zastąpienia mechanizmów centralnego zarządzania gospodarką narodową instrumentami właściwymi dla gospodarki rynkowej. Wywarło to wpływ na wszystkie obszary działalności państwa, w tym również na sferę obronności. Należy podkreślić, że o ile przemiany w obszarze gospodarki były bardzo dynamiczne, to przeobrażenia w sferze obronności, a szczególnie w nowelizacji „prawa obronnego”, miały charakter ewolucyjny i długofalowy. Potwierdzeniem tej tendencji jest fakt, że do sierpnia 2002 r. naczelnym organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa był Komitet Obrony Kraju (KOK). Do tego czasu w mocy pozostawały uchwały KOK oraz zarządzenia Przewodniczącego KOK w obszarze obronności państwa, w tym szeroko rozumianych przygotowań do militaryzacji⁵. W świetle *uchwały Nr 02/89 Komitetu Obrony Kraju z dnia 4 sierpnia 1989 r. w sprawie militaryzacji*⁶ określone dziedziny administracji państwowej i działy gospodarki narodowej, a także jednostki organizacyjne wykonujące zadania szczególnie ważne dla obronności państwa oraz jego bezpieczeństwa i porządku publicznego podlegały militaryzacji. Militaryzacją obejmowano wówczas całe gałęzie gospodarki, a na przygotowanie i wyposażenie jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji przeznaczano z budżetu państwa określone środki finansowe. Dotyczyło to głównie państwowych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, w których Skarb Państwa

⁵ Od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) Komitet Obrony Kraju w zasadzie nie funkcjonował.

⁶ Zob. Dz. Urz. KOK Nr 16, poz. 114, niepubl.

posiadał większość udziałów, na które w świetle obowiązującego prawa mogły być nakładane zadania obronne realizowane w formie militaryzacji⁷.

Rola i znaczenie prywatnych podmiotów gospodarczych w obszarze obronności państwa była w tamtym okresie marginalna. Taki stan rzeczy miał miejsce w Polsce do końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Jednakże dynamiczny proces prywatyzacji i komercjalizacji państwowych przedsiębiorstw spowodował odpowiednio do tego procesu zmniejszanie się liczby państwowych przedsiębiorców wykonujących zadania obronne. W zaistniałej sytuacji oraz wobec braku zmiany przepisów prawa, które zastąpiłyby między innymi wspomnianą wcześniej uchwałę KOK, w Polsce w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych zaniechano prowadzenia jakichkolwiek przygotowań do militaryzacji. Dokumenty organizacyjno-mobilizacyjne z zakresu militaryzacji zniszczono, a fachowców zajmujących się militaryzacją zwolniono lub skierowano do wykonywania innych zadań⁸.

Punktem zwrotnym wznowienia przygotowań do militaryzacji było zniesienie w 1998 r., w wyniku nowelizacji *ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, ustawowego ograniczenia stosowania militaryzacji jedynie do państwowych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, w których większość udziałów posiadał Skarb Państwa. Ponadto w 2001 roku stworzono ustawowe podstawy do ustalania jednostek przewidzianych do militaryzacji przez Radę Ministrów na wniosek ministrów i wojewodów.

Nadal jednak podstawowy problem stanowił brak ustawowych podstaw w zakresie zasad i trybu przekazywania przedsiębiorcom zadań obronnych oraz sprawowania nadzoru nad ich realizacją. W sposób zasadniczy tę niekorzystną sytuację zmieniło wejście w życie *ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców*⁹. Zakres podmiotowy i przedmiotowy tej ustawy został przedstawiony w części 2 opracowania. Należy podkreślić, że atutem regulacji w tej ustawie było określenie zadań na rzecz obronności państwa oraz określenie zasad i trybu wykonywania tych zadań przez przedsiębiorców bez względu na ich status własnościowy.

Kolejnym impulsem wznowienia procesu przygotowań do militaryzacji było pokonanie w 2001 r. przeszkody formalno-prawnej wynikającej z kolizji przepisów o ochronie informacji niejawnych z konstytucyjnym wymogiem ogłaszania przepisów wykonawczych, w tym dotyczących militaryzacji. W świetle art. 88 ust. 1 *Kon-*

⁷ Szerzej, L. Sawicki, *Uwarunkowania realizacji zadań uzasadniających militaryzację przedsiębiorców* [w:] *Świadczymy na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych*, red. Nauk. Z. Piątek, MON, Warszawa, 2006, s. 98.

⁸ Tamże, s. 123.

⁹ Zob. Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

stytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. W zaistniałej sytuacji, istniała bariera podania do publicznej wiadomości zakresu militaryzacji, informacji stanowiącej tajemnicę państwową. Problem ten został rozwiązany w 2001 r. w drodze kolejnej nowelizacji *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*¹⁰. Zakres podmiotowy i przedmiotowy nowelizacji tej ustawy, w części dotyczącej militaryzacji, został przedstawiony w części 3 opracowania. Należy zaznaczyć, że Rada Ministrów na podstawie przepisów działu V ustawy oraz wydanego w 2002 r. rozporządzenia wykonawczego w sprawie militaryzacji¹¹ przejęła zadania KOK w zakresie przygotowań do militaryzacji.

W wyniku przeprowadzenia kolejnych nowelizacji *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP* został utworzony system aktów prawnych dotyczących militaryzacji. Obok dokumentów doktrynalno-strategicznych tworzą go przede wszystkim przepisy *ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP* oraz rozporządzenia wykonawcze do działu V tej ustawy¹². W części 3 niniejszego opracowania przedstawiono obowiązujące dokumenty strategiczne, z podkreśleniem problematyki militaryzacji, a w części 4 scharakteryzowano podstawowe akty prawne i normatywne dotyczące militaryzacji.

Podjęcie przygotowań do militaryzacji wiązało się też z „Programem przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2001–2006” zakładającym między innymi przesunicie wielu zadań remontowo – produkcyjnych, usługowych i logistycznych realizowanych dotąd przez jednostki wojskowe do sektora cywilnego, co uzasadniało także militaryzacje niektórych jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej.

Te doniosłe zmiany pozwoliły na zbudowanie nowego systemu przygotowań jednostek organizacyjnych do militaryzacji, który funkcjonując w warunkach radykalnych przeobrażeń w obszarze strategii bezpieczeństwa i obronności, zapewnia skuteczność działań w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa Państwa i w czasie wojny, w tym w zakresie wszechstronnego wsparcia sojusznicznych sił wzmocnienia.

¹⁰ Zob. Dz. U. z 2004, Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

¹¹ Zob. *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych...* (Dz. U. Nr 78, poz. 707)

¹² W aspekcie organizacyjnym przepisy te regulują obszar spraw związanych przygotowaniem jednostek organizacyjnych do militaryzacji oraz problematykę podległości jednostek po zmilitaryzowaniu. Natomiast w aspekcie osobowym normują zagadnienia pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz sprawy związane z odbywaniem ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji.

3. Strategiczne podstawy przygotowań obronnych państwa

Przemyślanym planem działania konstytucyjnych organów władzy naszego Państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego jest *Strategia bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 13 listopada 2007 r. oraz sektorowa do niej *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 23 grudnia 2009 r.. Dokumenty te są wyrazem troski organów państwa o zapewnienie Polsce i Polakom bezpieczeństwa i jednocześnie określają formy narodowego wysiłku w tej dziedzinie¹³.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r.

Jest wyrazem kompleksowego podejścia do sprawy bezpieczeństwa narodowego, określa interesy narodowe oraz formułuje cele strategiczne w tej dziedzinie. Strategia kierowana jest do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania obronne, w tym przygotowania do militaryzacji.

Dokument ten stanowi podstawę do opracowania wykonawczych dyrektyw strategicznych, a w szczególności Polityczno-Strategicznego Dyrektywy Obronnej RP, strategii poszczególnych dziedzin bezpieczeństwa narodowego, strategicznych planów reagowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz wieloletnich programów transformacji systemu bezpieczeństwa państwa, w tym programów pozamilitarnych przygotowań obronnych¹⁴.

Za wdrożenie jej ustaleń odpowiadają ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, którym ustawowo powierzono stosowne uprawnienia i obowiązki w obszarze przedmiotowym bezpieczeństwa narodowego. Ponadto wymienione organy zostały zobowiązane do opracowania lub skorygowania strategii sektorowych dla poszczególnych działów administracji rządowej, a także strategii działania poszczególnych instytucji, którym powierzono szczególne zadania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

¹³ Szerzej, M. Kuliczowski, *Dziedziny i zakres przygotowań obronnych państwa* [w:] *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Redakcja Nauk. M. Kuliczowski, „Zeszyt Problematyki TWO” nr 1 (65), 2011, Warszawa 2011, s. 47.

¹⁴ Zob.: pkt. 5 *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007 r.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 2009 roku – Strategią sektorową do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Zawiera oficjalne założenia dotyczące obronności państwa, wynikające z zapisów *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Określa zadania i strukturę systemu obronnego państwa oraz wyznacza główne kierunki rozwoju poszczególnych jego podsystemów. Zakres przedmiotowy dokumentu obok kwestii strategii wojskowej obejmuje aspekty pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa, definiuje podstawowe pojęcia oraz w rozdziale V umieszcza militaryzację wśród zasadniczych obszarów tych przygotowań¹⁵. Zgodnie z pkt. 132 *Strategii* „Istotnym elementem przygotowań obronnych jest tworzenie warunków do objęcia militaryzacją jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Celem militaryzacji jest podniesienie dyspozycyjności stanów osobowych jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji oraz zwiększenie skuteczności kierowania tymi jednostkami. Wykaz jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji ustala Rada Ministrów na wniosek ministrów i wojewodów realizujących zadania wynikające z PRO RP. Przygotowanie jednostek przewidzianych do militaryzacji polega na wykonywaniu szeregu przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych, zapewniających gotowość tych jednostek do realizacji zadań określonych w resortowych i wojewódzkich zestawieniach zadań w zakresie militaryzacji”.

Należy podkreślić, że zapisy strategii dotyczące przygotowań obronnych państwa, jakkolwiek oparte na rozwiązaniach funkcjonujących w obowiązujących aktach prawnych, w sposób kompleksowy umocowały niemilitarną część SOP z działaniami na rzecz obronności państwa, a także podkreśliły rolę MON w procesie koordynacji tych przygotowań.

Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest kierowana do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania obronne. Za wdrożenie jej postanowień odpowiadają organy administracji publicznej, przedsiębiorcy i inne podmioty realizujące zadania obronne, a także dowództwa i sztaby wojskowe. Postanowienia *Strategii* stanowią wytyczne dla dokumentów z dziedziny obronności tworzonych na niższych szczeblach.

¹⁵ Rozdział V strategii dotyczący przygotowań obronnych państwa został przedstawiony jako spoiwo elementów wykonawczych SOP. Określone zostały zasadnicze obszary przygotowań obronnych realizowanych w podsystemie niemilitarnym SOP, takie jak: rezerwy państwowe, militaryzacja, ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa, przygotowania transportu i infrastruktury transportowej, przygotowania służby zdrowia, systemy łączności, szkolenia obronne i kontrole zadań obronnych oraz przemysłowy potencjał obronny.

4. Podstawy prawne przygotowań do militaryzacji

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 2007 roku¹⁶

Jako ustawa zasadnicza, jest najważniejszym aktem prawa konstytucyjnego¹⁷, zespołem norm prawnych określających: ustrojowe zasady funkcjonowania państwa, hierarchię aktów prawnych; prawa, wolności i obowiązki obywatela; sposób tworzenia prawa; kompetencje i sposób powoływania najwyższych organów państwowych oraz relacje zachodzące pomiędzy organami władzy państwowej i administracji publicznej. Jej postanowienia określają między innymi zakres przedmiotowy oraz właściwość poszczególnych organów władzy i administracji publicznej, a także obywateli w dziedzinie obronności kraju, w zakresie i na zasadach określonym w ustawach¹⁸.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹

Jest najważniejszym aktem prawa obronnego w naszym państwie. W przepisach ustawy został określony zakres oraz formy powszechnego obowiązku obrony, a wśród nich odbywanie ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji i pełnienie służby w jednostkach zmilitaryzowanych²⁰. Ustawa wymienia z nazwy poszczególne obszary przygotowań obronnych oraz zadania Rady Ministrów, wykonywane w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju²¹. Rada Ministrów, na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy określiła, w drodze dziesięciu rozporządzeń wykonawczych, zasady i tryb realizacji przygotowań obronnych państwa oraz stworzyła ramy prawne do szerokiego udziału organów władzy i administracji publicznej oraz przedsiębiorców w obszarze niemilitarnych przygotowań obronnych państwa²².

¹⁶ Zob.: Dz. U. z 2007 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁷ W Polsce obowiązuje wymóg zgodności wszystkich aktów prawnych z konstytucją, co stanowi treść tzw. zasady konstytucyjności.

¹⁸ Szerzej, W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt problemowy (TWO)” nr 1 (61), 2010, rozdział 9.

¹⁹ Zob.: Dz. U. z 2004 r., Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

²⁰ Tamże, art. 4 ust. 2.

²¹ W aktualnym stanie prawnym, poszczególne obszary przygotowań obronnych w zasadzie są tylko wymienione z nazwy w art. 6 ust.1 *ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP*.

²² Zastąpiły one pakiet niejawnych aktów prawnych ogłaszanych w Dziennikach urzędowych i Biuletynach Komitetu Obrony Kraju.

Ramy prawne przygotowań do militaryzacji jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa Państwa, a także jednostek organizacyjnych specjalnie tworzonych do wykonywania takich zadań określa dział V ustawy oraz rozporządzenia Rady Ministrów, wykonawcze do delegacji ustawowych. Wykaz tych rozporządzeń oraz ich zakres przedmiotowy przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wykaz rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących militaryzacji oraz ich zakres przedmiotowy

L.p.	Nazwa rozporządzenia	Zakres przedmiotowy rozporządzenia
1	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)	Rozporządzenie określa; kategorie zadań uzasadniających militaryzację; tryb ustalania istniejących i specjalnie tworzonych jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz limitów osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych; wzór wniosku o objęcie poszczególnych jednostek organizacyjnych przygotowaniemi do militaryzacji; zadania związane z przygotowaniem jednostek do militaryzacji oraz organy zobowiązane do realizacji tych zadań, a także zasady wyposażania jednostek przewidzianych do militaryzacji i jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz sprzęt wojskowy oraz zasady i tryb przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz organy właściwe w tych sprawach.
2	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych (Dz. U. Nr 41, poz. 234)	Rozporządzenie określa: tryb postępowania związanego z nadawaniem przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz wzór zbiorowej listy imiennej osób przeznaczonych do służby w jednostce przewidzianej do militaryzacji i wzór karty przydziału.
3	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 30 listopada 2004 r. w sprawie powoływania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz. U. Nr 264, poz. 2627)	Rozporządzenie określa tryb postępowania związanego z powoływaniem do odbycia ćwiczeń oraz wzór wezwania do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji.
4	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (Dz. U. Nr 17, poz. 143.)	Rozporządzenie określa stawki wynagrodzenia osób odbywających ćwiczenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji niezatrudnionych w tych jednostkach oraz tryb wypłacania przez jednostkę przewidzianą do militaryzacji przysługującego im wynagrodzenia.

Wymienione rozporządzenia Rady Ministrów określiły szczegółowe zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją oraz organy zobowiązane do realizacji tych zadań. Obowiązujący system przygotowań do militaryzacji został przedstawiony w części 5 opracowania.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności realizowanych przez przedsiębiorców²³

Jest najważniejszym aktem prawnym w obszarze przygotowań obronnych wykonywanych przez przedsiębiorców. Sprecyzowano w niej pojęcie „zadań na rzecz obronności państwa” oraz określono zasady i tryb organizowania tych zadań realizowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przez przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym. Wymieniono ponadto organy administracji rządowej właściwe w zakresie nakładania zadań obronnych, organizowania oraz sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań, a także określono zasady finansowania przedmiotowych zadań.

Do wymienionych w ustawie zadań na rzecz obronności państwa, które mogą być nałożone na wspomnianych przedsiębiorców należą między innymi przedsięwzięcia w zakresie militaryzacji, obejmujące uzupełnienie potrzeb kadrowych i sprzętowych wynikających ze struktury jednostki zmilitaryzowanej oraz inne przedsięwzięcia w zakresie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych²⁴. Organami administracji rządowej właściwym do nakładania zadań obronnych na przedsiębiorców, organizowania i sprawowania nadzoru nad realizacją tych zadań są właściwi ministrowie lub wojewodowie, w zależności od statusu przedsiębiorców. Ustawa określa trzy grupy przedsiębiorców zobowiązanych do realizacji zadań obronnych. Dwie z nich kwalifikuje przedsiębiorców (spółki handlowe) ze względu na stan posiadania przez Skarb Państwa akcji lub udziałów w tych spółkach, zaś trzecią stanowią przedsiębiorcy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym²⁵. Właściwość organów administracji rządowej w zakresie nakładania zadań obronnych na wymienione trzy grupy przedsiębiorców przedstawia rysunek 1.

W rozumieniu ustawy przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jest przedsiębiorca realizujący zadania obronne, którego terenem działania jest obszar większy niż jedno województwo lub przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest: eksploatacja lotnisk i portów morskich, kolpor-

²³ Zob.: Dz. U. Nr 122, poz. 1320 z późn. zm.

²⁴ Tamże, art. 2.

²⁵ Tamże, art. 5.

taż, nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, produkcja, transport i magazynowanie produktów naftowych, produkcja, remont lub modernizacja uzbrojenia i sprzętu wojskowego, realizacja obrotu specjalnego, transport, usługi pocztowe i telekomunikacyjne oraz wytwarzanie, dystrybucja i przesyłanie gazu ziemnego, paliw płynnych oraz energii elektrycznej²⁶.



Rysunek 1. Właściwość organów administracji rządowej w zakresie nakładania zadań obronnych

Atutem regulacji tej ustawy jest unormowanie zasad wykonywania zadań na rzecz obronności państwa przez przedsiębiorców bez względu na ich status własnościowy, zaś pewnym mankamentem jest sposób finansowania przygotowań do realizacji tych zadań. Zadania na rzecz obronności państwa są nakładane na przedsiębiorcę w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez właściwy organ (rysunek 1). Wykonywanie tych zadań następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez organ, który wydał decyzję nakładającą obowiązek ich realizacji, i jest finansowane z budżetu państwa. Natomiast prace związane z prowadzeniem przygotowań do realizacji zadań obronnych mające charakter planistyczny, są finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy²⁷. W praktyce zdecydowana większość zadań obronnych, w tym prowadzenie przygotowań do militaryzacji, ma właśnie charakter planistyczny. Skutkuje to tym, że przedsiębiorcy uciekają się do różnych sposobów, by unikać decyzji nakładającej owe zadania.

²⁶ Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, wykaz przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym oraz wskazuje organy organizujące i nadzorujące wykonywanie zadań obronnych przez poszczególnych przedsiębiorców.

²⁷ Tamże, art. 7.

Decyzja Nr 94 Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 lutego 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania przez organy wojskowe zadań w zakresie militaryzacji²⁸

Decyzja określa zakres przygotowań do militaryzacji w resorcie obrony narodowej, w tym: przedsięwzięcia związane z militaryzacją jednostek organizacyjnych resortu oraz organy wojskowe odpowiedzialne za realizację tych przedsięwzięć; warunki i tryb prowadzenia przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych w tych jednostkach; przedsięwzięcia organizacyjno-etadowe oraz tryb aktualizacji danych dotyczących gotowości do działania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, a także organizację wykonywania zadań w zakresie koordynacji i sprawowania przez Ministra Obrony Narodowej ogólnego nadzoru nad działalnością organów administracji rządowej związanych z przygotowaniem do militaryzacji²⁹. Organem właściwym Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie jest Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON, który przy realizacji przedmiotowych zadań współdziała z dyrektorami komórek do spraw obronnych ministerstw i urzędów centralnych oraz dyrektorami Wydziałów Zarządzania Kryzysowego urzędów wojewódzkich³⁰.

5. Zasady i tryb przygotowania jednostek organizacyjnych do militaryzacji

W oparciu o obowiązujące akty prawne i normatywne, wymienione w części 4, autor dokonał szczegółowej analizy problematyki przygotowania jednostek organizacyjnych do militaryzacji, pod kątem praktycznych aspektów tych przygotowań³¹. Próba systematyzacji wiedzy w tym zakresie pozwoliła na wyodrębnienie przez autora czterech zasad militaryzacji jednostek organizacyjnych, które w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny będą wykonywać zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa Państwa. Zadania te realizowane są przez organy władzy i administracji publicznej oraz inne podmioty i instytucje państwowe, a także przedsiębiorców, na których nałożono obowiązek realizacji zadań obronnych, obejmujących przygotowanie systemu obronnego

²⁸ Zob. Dz.Urz. MON Nr 7, poz. 86

²⁹ Tamże, § 1.

³⁰ Tamże, § 18, ust. 2.

³¹ W latach 2004–2008, jako specjalista DSiPO MON autor uczestniczył zarówno w pracach legislacyjnych przy opracowaniu projektów wielu aktów prawnych i normatywnych dotyczących militaryzacji, jak i kontrolach problemowych realizacji zadań obronnych w działach administracji rządowej i administracji.

państwa (SOP) do przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom żywotnych interesów narodowych. Przedstawione poniżej zasady wpisują się zarówno w przedmiotowy jak i podmiotowy charakter przygotowań do militaryzacji.

Zasada 1 – Militaryzacją mogą być objęte jednostki organizacyjne, które w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będą wykonywać zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa Państwa – **uzasadniające militaryzację** – a także jednostki specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań. Obowiązujące kategorie zadań uzasadniające militaryzację³² przedstawiono na rysunku 2.

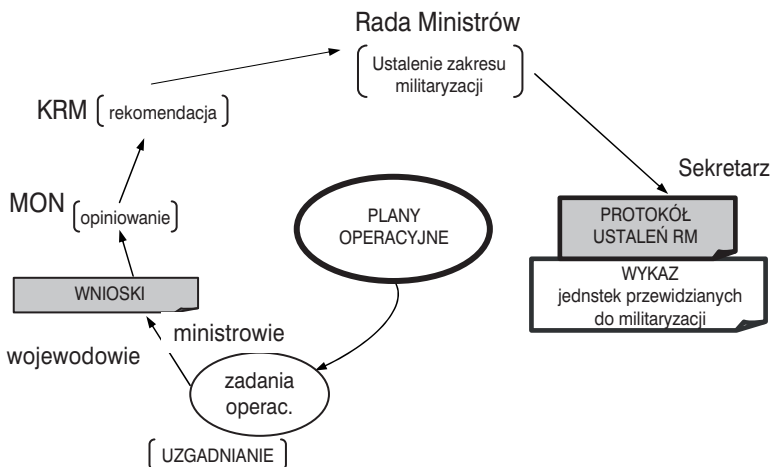
KATEGORIE ZADAŃ	
1	produkcji wyrobów, wykonywania usług oraz prac wdrożeniowych i ekspertyz niezbędnych do zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa
2	wykonywania przewozów wojskowych oraz logistycznego wsparcia Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił wzmocnienia w ramach obowiązków państwa-gospodarza
3	funkcjonowania 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	informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania systemu obronności państwa
6	utrzymanie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego
7	prowadzenia ochrony obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i obronności państwa

Rysunek 2. Kategorie zadań uzasadniające militaryzację

Zasada 2 – Jednostki przewidziane do militaryzacji oraz jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych (jednostki przewidziane do militaryzacji) ustala Rada Ministrów, na wniosek ministrów lub wojewodów, po wyrażeniu opinii przez Ministra Obrony Narodowej³³. Procedurę ustalania jednostek przewidzianych do militaryzacji przedstawiono na rysunku 3.

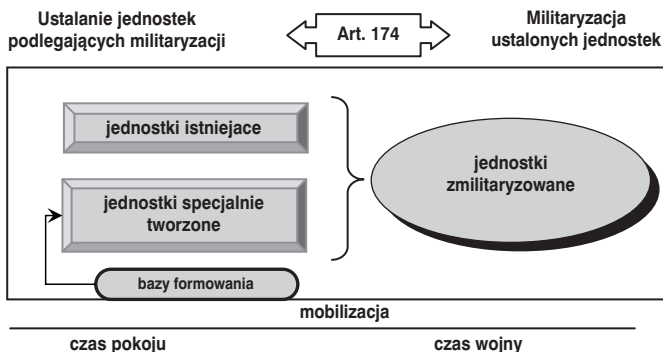
³² Zob. § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 210, poz. 1612)

³³ Rada Ministrów, na wniosek ministrów i wojewodów po uprzednim zaopiniowaniu przez Ministra Obrony Narodowej, ustala istniejące i specjalnie tworzone jednostki organizacyjne,



Rysunek 3. Procedura ustalania jednostek przewidzianych do militaryzacji

Zasada 3 – Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki przewidziane do militaryzacji w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny oraz wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednostki zmilitaryzowane podlegają określonym ministrom i wojewodom. Właściwość Rady Ministrów w sprawach militaryzacji przedstawiono na rysunku 4.



Rysunek 4. Właściwość Rady Ministrów w sprawach militaryzacji

które przewiduje się objąć militaryzacją (jednostki przewidziane do militaryzacji) oraz jednostki organizacyjne stanowiące bazę formowania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych, a także limity osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych.

Zasada 4 – Przeznaczenie osób do służby w jednostkach zmilitaryzowanych następuje w drodze nadania im przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do tych jednostek. Osoby pełniące służbę w jednostkach zmilitaryzowanych są obowiązane do wykonywania poleceń przełożonych wydanych w sprawach służbowych. Niewykonanie polecenia przełożonego wydanego w sprawach służbowych oznacza niewykonanie rozkazu, według przepisów odnoszących się do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej.

Dzięki militaryzacji jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji następuje z jednej strony podporządkowanie tych jednostek organom administracji rządowej (określonym ministrom lub wojewodom), a drugiej ustanowienie stosunku służbowego w relacjach pracownik pełniący służbę – przełożony. Istota militaryzacji ustalonych jednostek przewidzianych do militaryzacji została przedstawiona na rysunku 5.



Rysunek 5. Istota militaryzacji jednostek przewidzianych do militaryzacji

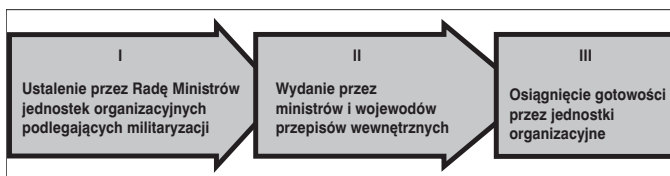
6. Wznowienie przygotowań do militaryzacji

Wejście w życie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa*³⁴ otworzyło drogę do wznowienia przygotowań do militaryzacji, które zaniechano na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Jego przepisy określiły kategorie zadań uzasadniających militaryzację, tryb ustalania jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji, zadania organizacyjno-mobilizacyjne przygotowaniem do militaryzacji oraz organy zobowiązane

³⁴ Zob. Dz. U. z 2002 r., Nr 78, poz. 707.

do realizacji tych zadań, a także zasady wyposażania jednostek przewidzianych do militaryzacji i jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz sprzęt wojskowy. Przepisy końcowe rozporządzenia wyznaczyły harmonogram działań w tym zakresie³⁵.

Ministrowie i wojewodowie zostali zobowiązani do wykonania, w terminie do dziewięciu miesięcy od dnia ustalenia przez Radę Ministrów jednostek przewidzianych do militaryzacji, prac przygotowawczych obejmujących wydanie przepisów wewnętrznych³⁶. W następnej fazie przygotowań w okresie kolejnych sześciu miesięcy powinny być opracowane i zatwierdzone opracowane dokumenty organizacyjne, w tym regulaminy plany formowania jednostek zmilitaryzowanych. Zgodnie z przyjętym harmonogramem w terminie 15 miesięcy od ustalenia jednostek przewidzianych do militaryzacji powinny one osiągnąć gotowość do działania. Nie odnosząc się do określonych w wymienionym harmonogramie terminów, można wyodrębnić **trzy fazy przygotowań do militaryzacji**, przedstawione na rysunku 6.



Rysunek 6. Przygotowania do militaryzacji – fazy procesu

I faza przygotowań do militaryzacji

Największą trudnością tej fazy okazało się właściwe wytypowanie jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją. Ministrowie i wojewodowie w swoich wnioskach do Rady Ministrów zaproponowali w większości te same jednostki organizacyjne (z aktualną nazwą), które obejmowano militaryzacją na mocy uchwały KOK z 1989 roku. W trakcie opiniowania wniosków w Ministerstwie Obrony Naro-

³⁵ Tamże, § 22.

³⁶ W opracowanych przez ministrów i wojewodów koncepcjach i aktach kierowania wewnętrznego zostały określone przedsięwzięcia związanych z przygotowaniem do militaryzacji, w tym szczegółowe zasady i tryb ich wykonywania w działach administracji rządowej i województwach oraz sposób zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także wyznaczone zostały podległe i nadzorowane organy odpowiedzialne za realizację poszczególnych przedsięwzięć.

dowej okazało się, że w wielu przypadkach wytypowane jednostki organizacyjne nie wykonują zadań obronnych uzasadniających militaryzację, ponieważ nie zostały one nałożone przez właściwe organy w drodze decyzji administracyjnej. Z kolei w odniesieniu do jednostek organizacyjnych wykonujących zadania obronne, nieprecyzyjne okazało się zakwalifikowanie tych jednostek do odpowiednich kategorii zadań uzasadniających militaryzację, określonych w § 3 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji...*³⁷ (rysunek 7).

KATEGORIE ZADAŃ	
1	uruchamianie i wykorzystywanie zdolności produkcyjnych, remontowych, usługowych i zaopatrzeniowych niezbędnych do rozwinięcia elementów systemu obronności państwa, w tym mobilizacyjnego rozwinięcia Sił Zbrojnych
2	wsparcie Sił Zbrojnych, w tym prace wdrożeniowe i ekspertyzy dotyczące uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz wsparcie sojusznicznych sił wzmocnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach zadań wynikających z obowiązków państwa-gospodarza
3	zapewnienie warunków funkcjonowania systemu kierowania obronnością państwa i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, a także systemów łączności, transportu, energetyki i monitoringu skażeń oraz gazownictwa i sektora paliwowego
4	przygotowanie i utrzymywanie niezbędnych limitów rezerw państwowych oraz budowy, rozbudowy i odtwarzania infrastruktury obronnej
5	informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania systemu obronności państwa
6	utrzymanie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego
7	szczególna ochrona obiektów ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa

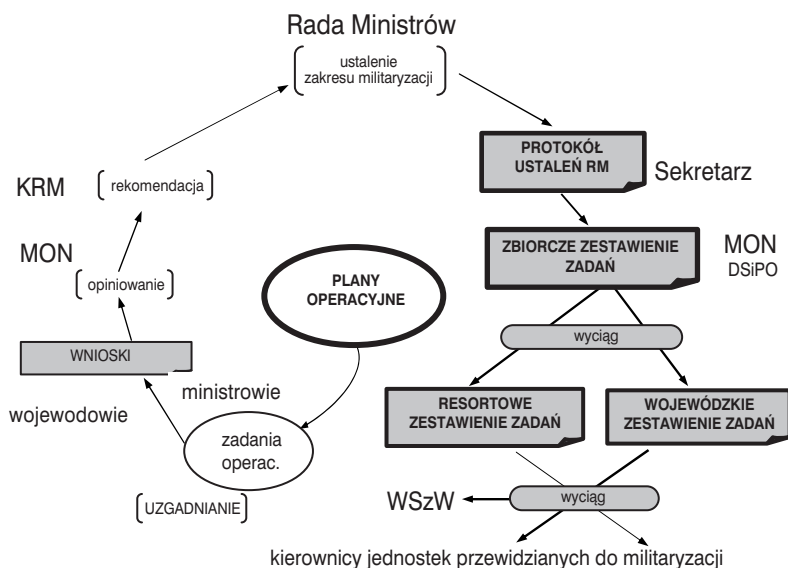
Rysunek 7. Kategorie zadań uzasadniające militaryzację

Decydujące znaczenie w kontekście określenia zakresu militaryzacji w państwie miało ustanowienie i przyjęcie zasad planowania obronnego. Istota planowania sprowadza się do bilansowania potrzeb wynikających z zadań ujętych w planach operacyjnych z możliwościami ich zabezpieczenia w dokumentach programowania obronnego w wieloletniej perspektywie czasowej³⁸. Ministrowie i woje-

³⁷ Zob. Dz. U. Nr 78, poz. 707.

³⁸ Zob. *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. z 2004 r., Nr 152, poz. 1599 z późn. zm.).

wodowie w procesie planowania obronnego dokonali weryfikacji wcześniejszych wniosków w sprawie militaryzacji, dostosowując liczbę ujętych w nich jednostek organizacyjnych do realnych potrzeb wynikających z planów operacyjnych odpowiednio działów administracji rządowej oraz województw. Na podstawie zgłoszonych wniosków w MON został opracowany projekt wykazu jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji, który po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Obrony Narodowej został skierowany do Prezesa Rady Ministrów w drugiej połowie 2004 r. Procedurę ustalania jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji oraz przekazywanie zadań w tym zakresie przedstawiono na rysunku 8.



Rysunek 8. Procedura ustalania jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz przekazywania zadań w tym zakresie

Rada Ministrów w dniu 5 lipca 2005 r. przyjęła „Wykaz jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji”, zobowiązując: „1) Ministra Obrony Narodowej do przekazania właściwym ministrom i wojewodom danych zawartych w Wykazie, a także do wypracowania systemu identyfikacji tych jednostek; 2) ministrów i wojewodów do wypracowania w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej, koncepcji systemu kierowania jednostkami przewidzianymi do militaryzacji w działach admi-

nistracji rządowej i województwach oraz zapewnienie warunków organizacyjnych do realizacji tego programu.”³⁹.

Zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów Minister Obrony Narodowej przekazał właściwym ministrom i wojewodom dane zawarte w Wykazie i uruchomił prace związane z wypracowaniem systemu identyfikacji jednostek zmilitaryzowanych. Natomiast zainteresowani ministrowie i wojewodowie przystąpili do wypracowania, w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej, koncepcji systemu kierowania jednostkami przewidzianymi do militaryzacji w działach administracji rządowej i województwach oraz zapewnienia warunków organizacyjnych do realizacji przygotowań do militaryzacji⁴⁰.

Ustalenie przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2005 r. „Wykazu jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji” zakończyło **I fazę procesu przygotowań do militaryzacji** i jednocześnie wyznaczyło ramy czasowe kolejnych faz tego procesu⁴¹.

II faza przygotowań do militaryzacji

Zakres przedmiotowy tej fazy przygotowań do militaryzacji obejmował uregulowanie w działach administracji rządowej i województwach sposobu kierowania procesem tych przygotowań oraz określenia zakres przedsięwzięć przygotowawczych, a także szczegółowe zasady oraz tryb ich wykonywania. Wymienione zadania powinny zostać uregulowane w aktach kierowania wewnętrznego poszczególnych ministrów i wojewodów w terminie 9 miesięcy od dnia ustalenia „Wykazu jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji”.

Nadsyłane przez ministrów i wojewodów do Departamentu Polityki Obronnej MON koncepcje systemu kierowania jednostkami organizacyjnymi podlegającymi militaryzacji przedstawiały zróżnicowane, ze względu na specyfikę działów administracji rządowej i województw, uwarunkowania i metody zarządzania. Niezależnie od prezentowanych sposobów i procedur kierowania sprawami militaryzacji, w nadesłanych materiałach zgłaszano również szereg pytań dotyczących zesta-

³⁹ Zob.: Protokół ustaleń Nr 27/2005 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2005 r., pkt. 19, pakt 2.

⁴⁰ Określone dla Ministra Obrony Narodowej zadania w zakresie koordynacji i sprawowania ogólnego nadzoru nad działalnością ministrów i wojewodów w dziedzinie przygotowań do militaryzacji realizował Dyrektor Departamentu Polityki Obronnej MON, a od 2007 r. Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON.

⁴¹ Zob. § 22 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji i...*

wień zadań oraz innych dokumentów opracowywanych w obecnej fazie przygotowań do militaryzacji.

Mając na względzie znaczenie resortowych i wojewódzkich zestawień zadań w kolejnych fazach procesu przygotowań do militaryzacji, jak również potrzebę skoordynowania przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obecnym etapie tych przygotowań w MON zostały opracowane i przekazane do zainteresowanych ministrów i wojewodów zalecenia dotyczące organizacji tego procesu oraz sporządzenia i prowadzenia przedmiotowych zestawień zadań⁴².

7. Ujednolicenie przygotowań do militaryzacji – zalecenia Ministra Obrony Narodowej⁴³

W zaleceniach MON podkreślono, że zasadniczym celem II fazy przygotowań do militaryzacji jest wdrożenie zapisów rozporządzenia dotyczących zadań organów administracji rządowej oraz zadań kierowników jednostek przewidzianych do militaryzacji. Zwrócono uwagę, że formalne uregulowanie w działach administracji rządowej i województwach sposobu kierowania procesem przygotowań do militaryzacji oraz określenie zakresu przedsięwzięć przygotowawczych, a także szczegółowe zasady oraz tryb ich wykonywania, w drodze aktów kierowania wewnętrznego, warunkuje sprawną realizację przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych w jednostkach przewidzianych do militaryzacji (faza III). Zgodnie z rozporządzeniem ministrowie i wojewodowie są obowiązani do zapewnienia gotowości do działania tych jednostek w ciągu 6 miesięcy od zakończenia drugiej fazy omawianego procesu⁴⁴.

Mając na uwadze przedstawione ramy czasowe zaproponowano kolejność oraz terminy działań zmierzających do uruchomienia przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych w działach administracji rządowej i województwach obejmujące:

1. Uregulowanie problematyki przygotowań do militaryzacji, w tym określenie sposobu kierowania sprawami militaryzacji w działach administracji rządowej i województwach⁴⁵.

⁴² Jako specjalista DPO MON autor aktywnie uczestniczył w opracowaniu zaleceń MON dotyczących organizacji procesu przygotowań do militaryzacji w działach administracji rządowej i województwach.

⁴³ Zostały przekazane do zainteresowanych ministrów i wojewodów przez Dyrektora DPO MON za pismem Nr 428/DPO/06 z dnia 27.02.2006 r.

⁴⁴ Zob. § 22 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji...*

⁴⁵ Tamże, § 10.

2. Przekazanie ministrom i wojewodom wyciągów ze zbiorczego zestawienia zadań w zakresie militaryzacji⁴⁶.
3. Ustalenie struktur organizacyjnych jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz określenie etatów jednostek zmilitaryzowanych⁴⁷.

Sporządzenie resortowego (wojewódzkiego) zestawienia zadań w zakresie militaryzacji oraz przekazanie właściwym organom informacji i danych zawartych w tym dokumencie⁴⁸.

Uruchomienie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych w jednostkach przewidzianych do militaryzacji⁴⁹.

Potrzeba skoordynowania przedstawionych powyżej działań wynikała głównie z faktu, że nigdy wcześniej nie były one prowadzone w tak szerokim wymiarze planistycznym, legislacyjnym, logistycznym i organizacyjno-mobilizacyjnym. Mając zatem na względzie zapewnienie komplementarności tych działań, zostały opracowane i **przedstawione następujące zalecenia dotyczące ważniejszych przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w drugiej fazie procesu przygotowań do militaryzacji:**

1. **Kierowanie procesem przygotowań do militaryzacji w działach administracji rządowej i województwach** – powinno być uregulowane w drodze aktów kierowania wewnętrznego, wydanych przez ministrów i wojewodów. Przy projektowaniu przedmiotowych przepisów proponuje się zastosowanie tych rozwiązań koncepcyjnych, które przewidują budowę systemu kierowania militaryzacją przy wykorzystaniu już funkcjonujących struktur organizacyjnych. Wskazane jest także, aby na mocy omawianych uregulowań dyrektorzy komórek właściwych do spraw obronnych w ministerstwach oraz dyrektorzy wydziałów zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich byli uprawnieni do koordynowania działań wszystkich organów uczestniczących w procesie przygotowań do militaryzacji w poszczególnych resortach i województwach. Zakres przedmiotowych upoważnień lub pełnomocnictw powinien zapewniać sprawowanie skutecznego nadzoru nad całością problematyki militaryzacji, stosownie do właściwości ministrów i wojewodów.
2. **Zestawienie zadań w zakresie militaryzacji** – „Zbiorcze zestawienie zadań w zakresie militaryzacji” jest dokumentem wykonawczym, w którym ujmuje się ustalenia Rady Ministrów dotyczące rodzaju i liczby jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz limitów osób podlegających służbie w jednostkach zmilitaryzowanych. Wymienione dane zgrupowane w dwóch częściach, odnoszą-

⁴⁶ Tamże, § 7 ust. 1.

⁴⁷ Tamże, § 10 ust. 2, pkt. 1.

⁴⁸ Tamże, § 7 i § 8, ust. 1.

⁴⁹ Tamże, § 9.

cych się odpowiednio do istniejących jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji oraz do specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych. Wyciągi z tego dokumentu będą kierowane do ministrów i wojewodów w celu sporządzenia resortowych oraz wojewódzkich zestawień zadań, z kolei wyciągi z tych zestawień do zainteresowanych organów – zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu. Stąd na wszystkich poziomach organizacji procesu przygotowań do militaryzacji przyjęto jednolity układ i formę zestawienia zadań w zakresie militaryzacji.

3. **Weryfikacja jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji** – zaleca się, żeby w trakcie sporządzania resortowych i wojewódzkich zestawień zadań dokonać weryfikacji danych o jednostkach organizacyjnych ujętych w „Wykazie jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji”⁵⁰. Na podstawie przeprowadzonej weryfikacji w MON zostanie opracowany aneks aktualizujący wykaz. Będzie on dotyczył jednostek organizacyjnych, które w okresie poprzedzającym sporządzenie omawianych zestawień zadań w zakresie militaryzacji:
 - 1) uległy likwidacji; nie mają jeszcze nałożonych zadań obronnych deklarowanych we wnioskach o objęcie ich przygotowaniem do militaryzacji⁵¹; zmieniły swoją nazwę, dane adresowe lub siedzibę; albo, w odniesieniu do których nastąpiły zmiany;
 - 2) organizacyjne lub przekształcenia strukturalne, mające w szczególności wpływ na zmianę osobowości prawnej albo ustalony limit osób; w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją zadań obronnych; w planowaniu operacyjnym, uzasadniające odstępianie od prowadzenia przygotowań do militaryzacji.
4. **Struktury organizacyjne i etaty jednostek zmilitaryzowanych** – mając na względzie fakt, że ustalanie struktur organizacyjnych i etatów jednostek zmilitaryzowanych należy do ministrów i wojewodów lub wyznaczonych przez nich organów oraz kierując się potrzebą ustalenia tych struktur i etatów na etapie sporządzania resortowych (wojewódzkich) zestawień zadań w zakresie militaryzacji, w MON zostały wypracowane i przekazane do realizacji następujące założenia i zalecenia:
 - 1) punktem wyjścia do określenia struktur organizacyjnych jednostek podlegających militaryzacji, a w ślad za tym ich etatów, powinna być ocena

⁵⁰ Zob. Protokół ustaleń Nr 27/2005 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 5 lipca 2005 r., pkt. 19, pkt 2.

⁵¹ Nie zostały wydane decyzje zgodnie z przepisami o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców.

- sił i środków niezbędnych do realizacji zadań przewidzianych dla tych jednostek po objęciu ich militaryzacją;
- 2) struktury organizacyjne istniejących jednostek przewidzianych do militaryzacji nie powinny różnić się w znaczący sposób od ich organizacji pokojowej, gdyż na ogół będą one kontynuować swoją statutową działalność. Natomiast struktury organizacyjne specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych muszą być dostosowane do przeznaczenia tych jednostek;
 - 3) struktura organizacyjna jednostki podlegającej militaryzacji w istocie odnosi się do jej stanu osobowego i odzwierciedla hierarchię wszystkich stanowisk występujących w etacie jednostki zmilitaryzowanej. Należy dodać, że etat ten określa nie tylko wielkość (liczebność) stanu osobowego jednostki zmilitaryzowanej, ale także liczbę i rodzaj wyposażenia przypisanego (należnego) tej jednostce;
 - 4) w przypadku, gdy w strukturze istniejącej jednostki organizacyjnej przewidzianej do militaryzacji funkcjonującej w wymiarze terytorialnym (krajowym, regionalnym lub wojewódzkim) występują podległe jednostki organizacyjne niewyszczególnione w zestawieniu zadań, a więc nieposiadające numerów identyfikacyjnych, określa się tzw. **etat zbiorczy**. Dotyczy on jednostki przewidzianej do militaryzacji najniższej usytuowanej w hierarchii kierowania militaryzacją w dziale administracji lub agencji rządowej⁵²;

Podstawowe pojęcia stosowane przy omawianiu problematyki organizacji jednostek zmilitaryzowanych zamieszczono w tabeli 2.

Biorąc powyższe pod uwagę, w zaleceniach podkreślono fakt, że określenie etatów tych jednostek przez ministrów i wojewodów lub upoważnione przez nich organy warunkuje podjęcie przygotowań organizacyjno-mobilizacyjnych w jednostkach przewidzianych do militaryzacji, zwłaszcza pod kątem określenia, a następnie zabezpieczenia ich potrzeb kadrowych i sprzętowych. W związku z tym przy określaniu struktur organizacyjnych i etatów należy nawiązać współpracę z kierownikami jednostek organizacyjnych ustalonych przez Radę Ministrów jako jednostki podlegające militaryzacji.

⁵² W etacie zbiorczym uwzględnia się wszystkie stanowiska etatowe w poszczególnych jednostkach organizacyjnych wchodzących w skład struktury jednostki zmilitaryzowanej, przy czym łączna liczba stanowisk służbowych tej struktury nie może przekroczyć limitu określonego w zestawieniu zadań. Kierownik istniejącej jednostki organizacyjnej przewidzianej do militaryzacji, która posiada etat zbiorczy jest dysponentem środków etatowych w odniesieniu do podległych mu jednostek organizacyjnych.

Tabela 2. Podstawowe pojęcia stosowane podczas organizacji jednostek zmilitaryzowanych

etat	dokument określający strukturę organizacyjną jednostki zmilitaryzowanej, liczbę, rodzaje i rangi stanowisk służbowych oraz stanowisk pracowniczych, przy czym liczba stanowisk służbowych nie może przekroczyć limitu określonego przez Radę Ministrów i ujętego w zestawieniu zadań w zakresie militaryzacji , a także liczbę i rodzaje uzbrojenia, sprzętu wojskowego, środków transportowych oraz innego wyposażenia należnego tej jednostce
stanowiska etatowe	stanowiska służbowe, na których będzie pełniona służba w jednostce zmilitaryzowanej oraz stanowiska pracownicze przewidziane w strukturze organizacyjnej tej jednostki
sprzęt etatowy	uzbrojenie, sprzęt wojskowy i środki transportowe, ujęte w etacie jednostki zmilitaryzowanej
środki etatowe	przewidziane w dokumentach etatowych stanowiska etatowe (służbowe i pracownicze) oraz sprzęt etatowy i inne wyposażenie
etat zbiorczy	dokument określający liczbę i rodzaje środków etatowych jednostki zmilitaryzowanej, która w swojej wewnętrznej strukturze posiada podległe jednostki organizacyjne
dysponenci środków etatowych	wyznaczeni przez ministrów lub wojewodów kierownicy jednostek przewidzianych do militaryzacji, którym przydzielono środki etatowe
tabela należności	dokument określający ogólną liczbę sprzętu etatowego oraz sprzętu i wyposażenia ustalonego w normach należności
norma należności	dokument określający liczbę sprzętu i wyposażenia tabelarycznego nieujętego w dokumentach etatowych dla jednostek zmilitaryzowanych

III faza przygotowań do militaryzacji

Przeprowadzona na polecenie MON weryfikacja jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji i przekazane przez ministrów i wojewodów dane stanowiły merytoryczną podstawę przygotowania w MON projektu aneksu do „Wykazu jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji”. Zasadniczym celem zmian w tym Wykazie było zarówno dostosowanie zakresu militaryzacji do potrzeb obronnych wynikających z planowania operacyjnego w poszczególnych działach administracji rządowej i województwach, jak i zwiększenie skuteczności kierowania osłoną techniczną infrastruktury drogowej, a także zapewnienia potrzeb kadrowych formacji przewidzianych do utrzymania bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego w razie ogłoszenia mobilizacji i czasie wojny. Projektu aneksu został pozytywnie rozpatrzony przez Radę Ministrów w dniu 4 września 2007 r.⁵³

⁵³ Zob.: Protokół ustaleń Nr 34/2007 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 4 września 2007 r., pkt. 12, ppkt 15.

Po przyjęciu aneksu stosowne zmiany zostały wprowadzone do zbiorczego zestawienia zadań w zakresie militaryzacji. Wyciągi z tego zestawienia, sporządzone w MON, stanowiły dla ministrów i wojewodów formalną podstawę skorygowania resortowych i wojewódzkich zestawień zadań. Wyciągi z tych zestawień zostały przekazane do właściwych terytorialnie szefów wojewódzkich sztabów wojskowych oraz podległych lub nadzorowanych kierowników jednostek przewidzianych do militaryzacji. Z chwilą otrzymania tych wyciągów kierownicy jednostek organizacyjnych wykonujących zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa stali się, z mocy prawa, kierownikami jednostek przewidzianych do militaryzacji⁵⁴. Rozpoczyna to realizację fazy III przygotowań, których jest osiągnięcie przez jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji zdolności do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz utrzymywanie ich w stałej gotowości obronnej państwa.

W procesie przygotowania jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji uczestniczą zarówno organy administracji publicznej, jak i kierownicy tych jednostek. Należy podkreślić, że większość przedsięwzięć organizacyjno-mobilizacyjnych jest realizowana przez kierowników jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji. Zakres podmiotowy i przedmiotowy tych przygotowań został określony w przepisach *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji...*⁵⁵. Priorytetowym zadaniem tych przygotowań jest zapewnienie obsady kadrowej oraz zabezpieczenie potrzeb sprzętowych wynikających ze struktury organizacyjnej jednostek przewidzianych do militaryzacji. Zakres tych zadań oraz organy właściwe do ich realizacji został przedstawiony w części 8 opracowania.

Trzecią, ostatnią fazę procesu przygotowań do militaryzacji będzie można uznać za zakończoną z chwilą osiągnięcia gotowości do działania przez jednostki podlegające militaryzacji. Kryterium tej gotowości stanowi stopień skompletowania etatowego stanu osobowego oraz stopień zabezpieczenia potrzeb sprzętowych tych jednostek.

⁵⁴ Zob. § 8, ust. 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie militaryzacji...* (Dz. U. z 2002 r., Nr 78, poz. 707).

⁵⁵ Zob.: Tamże, rozdział IV do czasu wejścia w życie *rozporządzenia 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)

8. Kompetencje organów w zakresie przygotowań do militaryzacji

Przygotowania do militaryzacji obejmują zespół przedsięwzięć organizacyjno-mobilizacyjnych zapewniających osiągnięcie i utrzymanie wymaganego stopnia gotowości ustalonych jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji do wykonywania zadań szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Zakres tej działalności obejmuje sfery planowania i organizacji oraz koordynacji i nadzoru. W procesie przygotowań do militaryzacji uczestniczą zarówno organy administracji rządowej jak i samorządu terytorialnego. Szczególną rolę w procesie przygotowań do militaryzacji spełnia Minister Obrony Narodowej, który niezależnie od zadań związanych z militaryzacją w kierowanym przez siebie dziale administracji rządowej jest uprawniony, z mocy ustawy, do sprawowania ogólnego nadzoru oraz koordynacji działalności ministrów i wojewodów w tym procesie.

Właściwości Rady Ministrów w zakresie przygotowań do militaryzacji

Ze względu na fakt, że Rada Ministrów jest organem zapewniającym wykonanie postanowień ustawowych w zakresie obronności państwa, spełnia więc kluczową rolę zarówno w procesie przygotowań do militaryzacji w czasie pokoju, jak i jej funkcjonowaniu w czasie wojny. Do właściwości Rady Ministrów należy określenie kategorii zadań uzasadniających militaryzację oraz zasad i trybu przygotowań do militaryzacji, a w szczególności ustalenie:

1. Jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji, obejmujące istniejące jednostki organizacyjne wykonujące zadania szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz bazy formowania jednostek specjalnie stworzonych do wykonywania takich zadań.
2. Limitów osób, które przewiduje się powołać do służby w jednostkach zmilitaryzowanych.
3. Zasad i trybu postępowania związanego z nadawaniem przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych.
4. Szczegółowych zasad pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz wynagradzania osób pełniących w nich służbę.
5. Zakresu i zasad wyposażania jednostek zmilitaryzowanych w środki transportowe, maszyny, urządzenia oraz specjalistyczny sprzęt wojskowy i uzbrojenie
6. Trybu postępowania związanego z powoływaniem do odbycia ćwiczeń w jednostkach przewidzianych do militaryzacji.
7. Zasad przeprowadzania kontroli stanu przygotowania jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz organów właściwych w tych sprawach.

8. Zadań w obszarze przygotowań do militaryzacji dla naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego, a także zadań dla Ministra Obrony Narodowej, jako koordynatora tych przygotowań w skali kraju.
9. Zasad i trybu finansowania przedsięwzięć związanych z militaryzacją.

Rola Ministra Obrony Narodowej w procesie przygotowań do militaryzacji

Minister Obrony Narodowej jest organem koordynującym działalność planistyczną oraz organizacyjno-mobilizacyjną związaną z przygotowaniem do militaryzacji w skali kraju, a także nadzorującym i kontrolującym stan tych przygotowań w czasie pokoju. Do zadań Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie należy w szczególności:

1. Prowadzenie wykazu ustalonych przez Radę Ministrów jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji oraz zbiorczego zestawienie zadań w zakresie militaryzacji.
2. Przygotowanie projektów ustaleń Rady Ministrów i aktów normatywnych dotyczących przygotowania do militaryzacji.
3. Przygotowanie wieloletnich i rocznych planów szkolenia jednostek przewidzianych do militaryzacji, a także projektów dokumentów w sprawie ćwiczeń jednostek przewidzianych do militaryzacji.
4. Przedstawianie Radzie Ministrów informacji o stanie przygotowania jednostek organizacyjnych do objęcia ich militaryzacją w raporcie o stanie obronności Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister Obrony Narodowej zapewnia ponadto gromadzenie i wymianę informacji niezbędnych do koordynacji przygotowań do militaryzacji oraz aktualizację bazy danych dotyczących gotowości jednostek organizacyjnych ustalonych na mocy rozporządzenia, a także ustala na potrzeby ministrów i wojewodów numery identyfikacyjne jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz nazwy jednostek zmilitaryzowanych.

Kompetencje ministrów i wojewodów w procesie przygotowań do militaryzacji

Do kompetencji ministrów i wojewodów w problematyce przygotowań do militaryzacji należą sprawy dotyczące określenia zakresu tych przygotowań oraz szczegółowe zasady i tryb ich wykonywania w działach administracji rządowej oraz województwach, a w szczególności organy te:

1. Ustalają sposób zabezpieczenia potrzeb sprzętowych i materiałowych jednostek przewidzianych do militaryzacji.

2. Uzgadniają z Ministrem Obrony Narodowej zmiany dotyczące terminów osiągnięcia gotowości do działania specjalnie tworzonych jednostek zmilitaryzowanych oraz informują właściwe organy o zmianach wynikających z aktualizacji odpowiednich zestawień zadań.
3. Planują, w sporządzanych programach pozamilitarnych przygotowań obronnych, środki finansowe na realizację zadań związanych z przygotowaniem do objęcia militaryzacją ustalonych jednostek organizacyjnych oraz dysponują przydzielonymi środkami finansowymi i limitami osób.
4. Ustalają struktury organizacyjne i etaty jednostek zmilitaryzowanych oraz tabele należności sprzętu, urządzeń oraz środków materiałowych dla tych jednostek.
5. Zatwierdzają regulaminy organizacyjny i plany formowania jednostek zmilitaryzowanych.
6. Ustalają, stosownie do specyfiki jednostek przewidzianych do militaryzacji, szczegółowe warunki i tryb prowadzenia przygotowań do militaryzacji a także sposób zakwaterowania i wyżywienia stanów osobowych tych jednostek.
7. Ustalają programy szkolenia oraz organizowanie i nadzorowanie szkolenia w jednostkach przewidzianych do militaryzacji;
8. Planują i organizują kontrole podległych jednostek przewidzianych do militaryzacji;

Zadania kierowników jednostek organizacyjnych przewidzianych do militaryzacji

Kierownik jednostki organizacyjnej przewidzianej do militaryzacji jest organem właściwym, na szczeblu podstawowym, za realizację przygotowania tej jednostki do militaryzacji. Do najważniejszych zadań organizacyjno-mobilizacyjnych należy:

1. Opracowanie regulaminu organizacyjnego jednostki zmilitaryzowanej.
2. Planowanie uzupełnienia potrzeb osobowych, sprzętowych i materiałowych jednostki przewidzianej do militaryzacji.
3. Planowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na potrzeby jednostki przewidzianej do militaryzacji oraz jednostki zmilitaryzowanej.
4. Współdziałanie ze starostami, wójtami, burmistrzami lub prezydentami miast oraz z wojskowymi komendantami uzupełnień w zakresie przeznaczania osób do służby w jednostce zmilitaryzowanej oraz przeznaczania środków transportowych, maszyn, urządzeń oraz innych przedmiotów świadczeń rzeczowych na potrzeby jednostki zmilitaryzowanej, a także ustalania sposobu uruchamiania tych świadczeń.
5. Zapewnienie obsady kadrowej jednostki zmilitaryzowanej, w szczególności przez prowadzenie postępowania reklamacyjnego oraz nadawanie przydziałów

organizacyjno-mobilizacyjnych pracowników jednostki organizacyjnej przewidzianym do służby w tej jednostce.

6. Aktualizowanie dokumentacji dotyczącej zadań jednostki zmilitaryzowanej.
7. Organizowanie i prowadzenie szkolenia osób przeznaczonych do służby w jednostce zmilitaryzowanej.
8. Współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie przygotowania i realizacji zadań obronnych.

Do zadań **kierowników baz formowania** należy ponadto opracowanie planu formowania jednostki zmilitaryzowanej oraz przesyłanie corocznie do organu sprawującego nadzór nad przygotowaniem do militaryzacji oraz wojskowego komendanta uzupełnień właściwego ze względu na siedzibę bazy formowania wypełnionej karty gotowości jednostki zmilitaryzowanej.

9. Status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych⁵⁶

W niniejszym opracowaniu zostały przedstawione zarówno problemy i wyzwania związane z pojawieniem się nowych uczestników konfliktów zbrojnych, tj. prywatnych, niepublicznych, państwowych i niepaństwowych, ale zawsze niewojskowych aktorów świadczących usługi w zakresie bezpieczeństwa, a także podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania:

- 1. Jaki jest status osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych operujących w strefie bezpośrednich działań wojennych?**
- 2. Jakie mają prawa w czasie konfliktu zbrojnego?**

Każdego człowieka we współczesnym świecie chronią trzy generacje praw funkcjonujących obok siebie, obejmujących pewien katalog i nawzajem się uzupełniających. Są to prawa tzw. I generacji dotyczące wolności osobistych i politycznych, prawa II generacji tyżące praw społecznych, ekonomicznych i kulturalnych i wreszcie prawa III generacji – tzw. prawa solidarnościowe. Obowiązują na poziomie krajowym, ponadnarodowym (regionalnym) i najbardziej nas interesującym, międzynarodowym, czyli w zasadzie powszechnym. Kierowane są one do wszystkich państw i choć czasem nie akceptowane przez niektóre z nich, stały się normami powszech-

⁵⁶ Analizę tego zagadnienia przeprowadził M. Kuliczkowski i J. Walczak (członkowie Podgrupy Problemowej Nr 8 i Nr 9) w ramach prac Strategicznego Przeglądu Obronnego (SPO) w oparciu o dokumenty międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych i badania przeprowadzone w AON pod kierunkiem płk dr Tadeusza Kubaczyka, których wyniki zawarto w projekcie badawczym z 2009 r. „Stosowanie międzynarodowego prawa humanitarnego we współczesnych konfliktach zbrojnych”.

nie obowiązującymi, jak *Karta Narodów Zjednoczonych* czy *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*. Można więc mówić o pewnym systemie uniwersalnym, obejmującym swoim zasięgiem całą grupę praw człowieka, ale i partykularnym, odnoszącym się np. do dzieci, osób pozbawionych wolności, uchodźców, kobiet i oraz praw człowieka w konfliktach zbrojnych. Jako, że w przypadku osób pełniących służbę w jednostkach zmilitaryzowanych, problematycznym staje się jednoznaczne zakwalifikowanie ich do ludności cywilnej, bądź kombatantów, wydaje się, że to tu – wśród praw uniwersalnych, zawsze mogą szukać swoich uprawnień. Prawo humanitarne zawiera bowiem reguły postępowania służące człowiekowi, jego godności, zdrowiu i życiu, w postaci norm uchwalonych wspólnie przez państwa i przyjętych powszechnie w prawie międzynarodowym w formie konwencji i innych umów międzynarodowych, a także przyjęte zwyczajowo. Normy te mają zastosowanie na całym świecie w czasie pokoju, podczas wojny oraz w innych okolicznościach, tworząc zespół przepisów uchwalonych i przyjętych z myślą o niesieniu pomocy oraz w trosce o człowieka (przede wszystkim *Konwencje Genewskie (I–IV) z 12 sierpnia 1949r. o ochronie ofiar wojny* oraz *Protokoły Dodatkowe (I–II) z 1977r. do tych Konwencji*). Bezapelacyjnie najistotniejszą w przedmiotowej sprawie⁵⁷ jest *IV Konwencja Genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny z 12 sierpnia 1949r.* Zobowiązuje ona m.in. do zapewnienia ludności cywilnej podstawowego minimum warunków egzystencji, do traktowania jej w sposób humanitarny i otoczenia troską osób potrzebujących pomocy. Protokoły Dodatkowe idą jeszcze dalej, uniwersalistycznie mówiąc, że w przypadkach nie objętych Konwencją, bez różnicy, osoby cywilne i kombatanci pozostają pod ochroną i władzą zasad prawa międzynarodowego wynikających z ustalonych zwyczajów, zasad humanizmu oraz wymagań powszechnego sumienia. Stąd już tylko krok do, mającego wydźwięk jednoznacznie humanistyczny, statutu utworzonego 17 lipca 1998 r. *Międzynarodowego Trybunału Karnego*. Definiuje on zbrodnię ludobójstwa, zbrodnię przeciwko ludzkości, wojenne oraz zbrodnię agresji⁵⁸ i przewiduje odpowiedzialność sprawców oraz współuczestniczących w dokonywaniu przestępstw przewidzianych w statucie, a ten ma wydźwięk wyraźnie humanistyczny.

Reasumując, pełniący służbę w jednostkach zmilitaryzowanych, występując w dotychczasowym stanie prawnym jako osoby o nieustalonym jednoznacznie statusie mogą być narażone na różnego rodzaju dolegliwości z tego wynikające. Zawsze chronione są prawami uniwersalnymi, natomiast mogą utracić uprawnienia wynikające ze statusu cywila. W żadnym razie nie mogą być jednak uznani za kombatantów choć należy przypuszczać, że kierujące się zasadami humanitarnymi wojujące stro-

⁵⁷ O ile uznamy, że osoba pełniąca służbę w jednostce zmilitaryzowanej zachowuje status osoby cywilnej nie wykonując prac o charakterze czysto wojskowym – przypis autora.

⁵⁸ Zbrodnia agresji nie została dotąd jednoznacznie zdefiniowana – przypis autora.

ny, powinny przyznać im status jeńca wojennego. III Konwencja Genewska przewiduje co prawda, status nie-kombatanta⁵⁹, a więc osoby, która jest w danym momencie członkiem sił zbrojnych, nie spełniając jednak funkcji wojskowych w świetle krajowych przepisów⁶⁰. W przypadku pojmania przez przeciwnika, przysługuje im status jeńca wojennego ze wszystkimi uprawnieniami. Nie wydaje się jednak żeby obdarzenie takim statusem interesujących nas osób było możliwe.

Wobec powyższego, w związku z całym szeregiem wątpliwości, istnieje pilna potrzeba określenia w przepisach prawa polskiego statusu osób będących przedmiotem rozważań i jednoznacznego zakwalifikowania ich do kombatantów lub nie-kombatantów lub cywili. Prawo międzynarodowe pozostawia bowiem te kwestie prawodawstwu narodowemu, podobnie jak pozostawia w gestii państw, które krajowe podmioty zaliczane są w poczet sił zbrojnych.

10. Konkluzje i wnioski końcowe

Militaryzacja w państwie to planowe i zorganizowane przekształcenie struktur organizacyjnych i stanów liczebnych, a także zamiana stosunku pracy na stosunek służbowy w jednostkach organizacyjnych podlegających militaryzacji, co umożliwi realizowanie zadań obronnych przez te jednostki w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, mobilizacji i w czasie wojny. Pozwoli to na sprawne funkcjonowanie państwa w tych szczególnych okresach.

Możliwość zmiany zasad oraz metod organizacji i funkcjonowania określonych jednostek organizacyjnych oraz zmiana stosunku pracy osób zatrudnionych w tych jednostkach, umożliwiające sprawniejszą realizację zadań produkcyjnych i usługowych jest niezwykle istotna z punktu widzenia przygotowań obronnych państwa. Należy podkreślić, że militaryzacja jest formą realizacji zadań obronnych, a służba osób w jednostkach zmilitaryzowanych jedną z form spełniania przez nich powszechnego obowiązku obrony.

Wyniki prac autora potwierdzają ocenę, że obowiązujący system przygotowań do militaryzacji jest właściwie zorganizowany, aby sprostać stawianym przed nim wymaganiom. Na taką ocenę składa się z jednej strony system aktów prawnych i normatywnych dotyczących militaryzacji, a z drugiej przygotowanie i wiedza

⁵⁹ Ta sama Konwencja przewiduje status „osób towarzyszących”, którym przysługują prawa jeńców lecz rezerwuje je dla np. cywilnych załóg samolotów i korespondentów wojennych – przypis autora.

⁶⁰ Jako członkowie sił zbrojnych, choć nie uzbrojeni, zmuszeni są jednak do noszenia munduru – przypis autora.

osób odpowiedzialnych za wspomniane przygotowania. Należy podkreślić, że znaczenie militaryzacji dla bezpieczeństwa, w tym obronności państwa zostało należycie potraktowane przez organy władzy wykonawczej oraz władzę ustawodawczą. Znalazło to przełożenie na uchwalenie stosownych przepisów rangi ustawowej oraz wykonawcze akty prawne i normatywne przedstawione w części 3 opracowania.

Przedsięwzięcia składające się na osiągnięcie i utrzymanie gotowości do działania przez jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji są realizowane w ramach przygotowań obronnych państwa. Proces tych przygotowań został uruchomiony w lipcu 2005 r., po kilkunastu latach przerwy w prowadzeniu tego rodzaju przygotowań. Tak długa przerwa spowodowała, że proces przygotowań do militaryzacji należało uruchamiać od podstaw. Wprawdzie reguły tych przygotowań zasadniczo się nie zmieniły to ich uruchomienie wymagało z jednej strony zorganizowania i przeprowadzenia w resortach i województwach specjalistycznych szkoleń, a z drugiej ujednoczenie przygotowań do militaryzacji w skali państwa. Przedstawione w części 4 opracowania zalecenia Ministra Obrony Narodowej dotyczące organizacji tego procesu spełniły oczekiwania ministrów i wojewodów w tym zakresie.

Realizacja przygotowań do militaryzacji wskazuje, że osiągnięcie gotowości do działania przez jednostki organizacyjne podlegające militaryzacji nie oznacza zakończenia omawianego procesu. Poważnym wyzwaniem może okazać się jej utrzymanie w ramach gotowości mobilizacyjnej państwa. W tym obszarze mieszczą się bowiem nie do końca doprecyzowane zagadnienia dotyczące szkolenia stanów osobowych jednostek podlegających militaryzacji oraz sposobu zabezpieczenia ich potrzeb w specjalistyczny sprzęt wojskowy i materiały. Do głównych czynników obniżających efektywność tych przygotowań należy zaliczyć niewystarczające instrumenty finansowe motywujące podmioty prawne i fizyczne oraz przedsiębiorców do większego zaangażowania w proces realizacji zadań obronnych, w tym przygotowań do militaryzacji

*
* *

Przygotowania do militaryzacji w Polsce ma za sobą ciekawy, lecz trudny okres budowania podstaw instytucjonalnych, metodycznych i informacyjnych. Doskonalenie systemu tych przygotowań jest niezbędne, ponieważ realizowane w tej formie zadania obronne mają bezpośredni wpływ na stan systemu obronnego państwa, a tym samym poziom bezpieczeństwa narodowego. Podjęte działania powinny wyeliminować wady i słabości obecnie obowiązujących rozwiązań oraz zapewnić poprawę efektywności działań podejmowanych w ramach poszczególnych elementów systemu planowania obronnego.