



MACIEJ SEROWANIEC

Nicolaus Copernicus University
in Toruń, Poland

mserowaniec@umk.pl

ORCID:0000-0003-4693-7977

PIOTR RĄCZKA

Nicolaus Copernicus University
in Toruń, Poland

raczka@umk.pl

ORCID:0000-0002-1097-5712

SAMORZĄD TERYTORIALNY I JEGO ROLA W USTAWIE Z DNIA 11 MARCA 2022 R. O OBRONIE OJCZYZNY

LOCAL GOVERNMENT AND ITS ROLE IN THE HOMELAND DEFENCE ACT OF 11 MARCH 2022

ABSTRACT

Military conflicts, as fundamental threats to human existence and its peaceful and harmonious development, oblige both the international community and individual state organisms to, among other things, build a legal environment, which in situations of military conflicts or other disasters will allow, if not to eliminate, then at least to minimise the effects of such events.

The Republic of Poland, as one of the states being a direct neighbour of the arena of armed actions, faced the challenge of preparing legal solutions adequate to the threats occurring now or likely to occur in the future. This study aims to answer the question of what role should be played by local government in the face of threats

to external security. This choice was inspired by the military conflict beyond our country's eastern border and, coincidentally, by public discussion and the passing of the Homeland Defence Act of 11 March 2022.

STRESZCZENIE

Konflikty zbrojne, jako podstawowe zagrożenia dla ludzkiej egzystencji i jej spokojnego, harmonijnego rozwoju, obligują zarówno społeczność międzynarodową, jak i poszczególne organizmy państwowe do m.in. zbudowania otoczenia prawnego, które w sytuacji konfliktów zbrojnych czy innych klęsk pozwolią jeżeli nie na eliminowanie, to przynajmniej minimalizowanie skutków tego typu wydarzeń.

Rzeczpospolita Polska, jako jedno z państw będących bezpośrednim sąsiadem areny działań zbrojnych, stanęła przed wyzwaniem przygotowania rozwiązań prawnych adekwatnych do występujących obecnie, bądź mogących wystąpić w przyszłości zagrożeń. Niniejsze opracowanie ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę powinien odegrać samorząd terytorialny w obliczu zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego. Inspiracją dla takiego wyboru stał się konflikt zbrojny za wschodnią granicą naszego kraju, a także, co zbiegło się w czasie, dyskusja publiczna oraz uchwalenie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

KEYWORDS: *local government, external security, military conflict, Republic of Poland, the Homeland Defence Act*

SŁOWA KLUCZOWE: *samorząd terytorialny, bezpieczeństwo zewnętrzne, konflikt zbrojny, Rzeczpospolita Polska, ustawa o obronie Ojczyzny*

WPROWADZENIE

W ostatnich czterech latach doświadczamy – jako obywatele państw rozwiniętych – zagrożeń, o których przynajmniej z perspektywy państw europejskich staraliśmy się zapomnieć. Wydawało się, że współczesny cywilizowany świat skazany jest na stały, niczym niezakłócony rozwój, a sytuacja bytowa obywateli będzie się stale w sposób zrównoważony poprawiała. Życie jednak w sposób bardzo brutalny zweryfikowało tego typu optymistyczne prognozy, a dzisiejsza perspektywa co do dalszego rozwoju nie jest już tak optymistyczna (Serowaniec & Włoch, 2016, s. 161 i n.; Booth, 2007, s. 98–111).

Do 24 lutego 2022 r. konflikty zbrojne między suwerennymi państwami były postrzegane w Europie jako pewnego rodzaju aberracje krajów nierozwiniętych, bądź dotkniętych doktryną fundamentalizmu religijnego. Wprawdzie pewne napięcia na arenie międzynarodowej były cały czas dostrzegalne, jednak wydawało się, że konflikt zbrojny można upatrywać w kategorii swoistego koszmaru (Witkowska-Chrzczonec & Serowaniec, 2017, s. 82–94). Tym bardziej burzącą spokój współczesnych rozwiniętych, cywilizowanych społeczności, w których kultura, w tym również – a może przede wszystkim – prawna, oparta jest na poszanowaniu praw człowieka, okazała się lutowa agresja Rosji na suwerenną Ukrainę.

Rzeczpospolita Polska, jako jedno z państw będących bezpośrednim sąsiadem areny działań zbrojnych, stanęła przed wyzwaniem przygotowania rozwiązań prawnych adekwatnych do występujących obecnie, bądź mogących wystąpić w przyszłości zagrożeń. Niniejsze opracowanie ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką rolę powinien odegrać samorząd terytorialny w obliczu zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Autorzy zdecydowali jednak poddać analizie działania państwa polskiego ukierunkowane na przeciwdziałanie, czy też – jak była o tym mowa – minimalizowanie skutków zagrożeń bezpieczeństwa związanego z potencjalnym konfliktem zbrojnym. Inspiracją dla takiego wyboru stał się oczywiście konflikt zbrojny za wschodnią granicą naszego kraju, a także, co zbiegło się w czasie, dyskusja publiczna oraz uchwalenie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 655 – dalej jako ustawa o obronie Ojczyzny albo u.o.O.), która weszła w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. Ustawa ta zastąpiła m.in. pochodzącą jeszcze z czasów poprzedniego ustroju ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r., poz. 372 i 1728), która była kluczowym aktem prawnym regulującym obowiązki państwa i innych podmiotów publicznych w zakresie realizacji zadań związanych z obronnością Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest jednak kompleksowa analiza tej regulacji, a jedynie tych jej części, które wyznaczają w zakresie realizacji zadań związanych z obronnością naszego państwa określoną rolę jednostkom samorządu terytorialnego.

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO PODMIOT REALIZUJĄCY ZADANIA W ZAKRESIE OBRONNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

W Rzeczypospolitej Polskiej administracja publiczna zbudowana jest w oparciu o model dualistyczny, w ramach którego obok scentralizowanej administracji państwowej (rządowej) występuje również pion administracji zdecentralizowanej (samorządowej) z dominującą rolą samorządu terytorialnego (Sienkiewicz-Małyjurek, 2012, s. 123–139; Kitler, 2007, s. 20–29). Analizując budowę administracji publicznej w odniesieniu do czynników determinujących jej ustrój, należy wskazać, że doktryna prawa administracyjnego tradycyjnie źródeł decentralizowania upatrywała w źródłach o charakterze społeczno-politycznym, ekonomicznym oraz czysto technicznym, w znaczeniu techniki administrowania (Starościak, 1960, s. 40 i n.). Natomiast klasycznie uznawano, że do administracji scentralizowanej przekazane powinny być te zadania państwa, których realizacja wiąże się z koniecznością zapewnienia koordynacji, fachowości i odpowiedzialności, tzn. „scentralizowane powinny być te struktury, które wykonują zadania państwa wymagające szczególnej koordynacji z uwagi na konieczność podejmowania działań o wyjątkowej jednolitości, wymagające szczególnej fachowości w zakresie realizacji, z uwagi na stopień ich skomplikowania (...), a także z których wykonaniem wiąże się szczególna odpowiedzialność ze względu na duże koszty społeczne w przypadku nieprawidłowego wykonania bądź niewykonania w ogóle” (Rączka, 1999, s. 14; Simon, 1976, s. 391, Izdebski, 2006, s. 117–121).

Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że realizacja zadań w zakresie obrony Rzeczypospolitej Polskiej powinna koncentrować się w pionie administracji rządowej (Gołębiewska & Zientarski, 2017, s. 10). Bez wątpienia jednak konstrukcja polskiej administracji publicznej zakłada współdziałanie między wyodrębnionymi pionami administrującymi, również w zakresie realizacji zadań i funkcji klasycznie przypisywanych do jednego ze wskazanych dwóch pionów administrujących (Kitler, 2011, s. 25; Witkowski, Szewczyk & Serowaniec, 2018, s. 12 i n.). W zakresie realizacji zadań związanych z szeroko pojętą obronnością Rzeczypospolitej Polskiej podstawową regulacją określającą organy właściwe w sprawach obrony państwa, jak również podmioty

uczestniczące w realizacji zadań publicznych związanych ze wskazaną obronnością jest wspomniana ustawa o obronie Ojczyzny (Oleksiejuk, 2022). Wśród podmiotów realizujących zadania z zakresu obronności państwa w art. 8 u.o.O. ustawodawca wymienia obok wszystkich organów władzy i administracji rządowej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i inne podmioty, a także każdego obywatela, również organy samorządu terytorialnego. Zakłada więc współdziałanie w tym zakresie jednostek samorządu terytorialnego, których aktywność konkretyzuje się poprzez działalność organów samorządowych, przede wszystkim z administracją rządową (państwową). Analiza przepisów ustawy prowadzi jednak do wniosku, że ustawodawca, uwzględniając założenia doktrynalne, traktuje jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty wspierające administrację rządową w podejmowaniu działań służących zapewnieniu obronności państwa. Bez wątplenia zasadniczy ciężar realizacji zadań spoczywa na administracji scentralizowanej. By ukształtować w sposób właściwy i konieczny dla skutecznej realizacji zadań ogólnopaństwowych związanych z obroną państwa relacje między poszczególnymi ogniwami systemu administracji publicznej, ustawodawca w art. 9 u.o.O. stanowi, że organy wojskowe w toku wykonywania zadań w zakresie obronności państwa mogą żądać m.in. od organów samorządu terytorialnego niezbędnej pomocy. Jednocześnie kreuje w tym zakresie obowiązki tych organów do udzielania takiej pomocy. Ponadto, obarczając realizacją zadań konkretne organy administracji rządowej, jednocześnie kształtuje podstawy prawne do stosowania przez nie, również w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego aktów charakterystycznych dla struktur administracji scentralizowanej, czego przykładem może być art. 30 u.o.O., w którym, powierzając wojewodzie kierowanie sprawami obronności w województwie, ustawodawca jednocześnie wyposaża ten organ w ramach tego kierownictwa do określania jednostkom samorządu terytorialnego szczegółowych kierunków działania w zakresie realizacji zadań obronnych. Wojewoda w ramach realizacji wskazanych zadań uzyskuje również kompetencje do kierowania realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych m.in. przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, a więc przez marszałków województw, starostów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Ponadto, zgodnie z art. 627, to wojewoda

jest organem właściwym do koordynowania działalności samorządu terytorialnego w zakresie planowania i nakładania świadczeń osobistych. Na podstawie art. 635 u.o.O. ten organ uzyskuje również kompetencje do koordynowania działalności organów samorządu terytorialnego w przedmiocie planowania i nakładania obowiązku świadczeń rzeczowych (Matwiejuk, 2022, s. 937–946).

W sposób generalny prawodawca zdefiniował zadania w zakresie obronności w § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony (Dz. U. poz. 875) – dalej jako rozporządzenie w sprawie wykonywania obowiązku obrony, zgodnie z którym wykonywanie zadań obronnych polega na:

1. tworzeniu warunków organizacyjnych planowania i realizacji zadań obronnych;
2. koordynowaniu planowania i realizacji zadań obronnych;
3. współdziałaniu organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji pozarządowych w planowaniu i realizacji zadań obronnych;
4. współdziałaniu organów administracji publicznej z terenowymi organami wykonawczymi ministra obrony narodowej w planowaniu i realizacji zadań obronnych;
5. współdziałaniu organów administracji publicznej z podmiotami leczniczymi nadzorowanymi przez ministra obrony narodowej w planowaniu i realizacji zadań obronnych w obszarze zabezpieczenia medycznego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicznych; a także
6. zapewnianiu warunków przekazywania informacji i decyzji dotyczących planowania i realizacji zadań obronnych na wszystkich szczeblach administracji publicznej. To wyliczenie nie precyzuje oczywiście, jak kształtuje się rozkład tych zadań w aparacie administracji publicznej. Jednocześnie prawodawca wskazuje w sposób ogólny, że w wykonywaniu tych zadań zdefiniowane ustawą podmioty mają w swojej działalności obowiązek uwzględniania potrzeb obronnych państwa, obejmujących w szczególności: utrzymywanie, przebudowę i modernizację systemu obronnego państwa, w tym Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; przygotowanie podległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych do wykonywania nałożonych na nie zadań

obronnych w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa; przygotowanie do niezakłóconego funkcjonowania organów administracji publicznej, przedsiębiorców, innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji pozarządowych oraz wsparcia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wojsk sojusznicznych w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa; a także przygotowanie ludności i warunków jej ochrony na wypadek wojny (§ 2 rozporządzenia w sprawie wykonywania obowiązku obrony).

Określenie roli samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu obronności państwa wymaga szczegółowej analizy rozwiązań prawnych zawartych w ustawie. Należy jednak podkreślić, że w tym przypadku ustawodawca nie posługuje się jednolitą techniką legislacyjną, co jest oczywiście uzasadnione celowością kształtowania otoczenia prawnego dla działań podejmowanych przez samorząd terytorialny i jego organy. W ustawie o obronie Ojczyzny zawarte zostały zarówno przepisy określające zadania, do realizowania których zobowiązane są jednostki samorządu terytorialnego, jak również przepisy określające szczegółowe kompetencje organów tych jednostek, których realizacja pozwoli na skuteczne wykonywanie zdefiniowanych przez ustawodawcę zadań. Dalsza część opracowania została poświęcona analizie tych właśnie rozwiązań prawnych. W zakresie dokonanej analizy autorzy przyjęli systematykę proponowaną w ustawie o obronie Ojczyzny.

ZADANIA I KOMPETENCJE W ZAKRESIE REJESTRACJI, KWALIFIKACJI I EWIDENCJI WOJSKOWEJ

Szereg zadań i kompetencji regulowanych ustawą o obronie Ojczyzny przekazuje ustawodawca do realizacji organom jednostek samorządu terytorialnego w zakresie aktywności ewidencyjno-rejestracyjnej prowadzonej na potrzeby obronności państwa. Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że organy jednostek samorządu terytorialnego uzyskują w tym zakresie kompetencje do podejmowania czynności w obszarze rejestracji wojskowej oraz kwalifikacji wojskowej. Zadania związane z ewidencją wojskową zostały bowiem przekazane do realizacji ministrowi obrony narodowej i strukturom mu podporządkowanym.

W celu stworzenia ewidencji wojskowej stanowiącej bazę danych o osobach podlegających rejestracji, kwalifikacji wojskowej, obowiązkowi służby wojskowej oraz osobach dobrowolnie zgłaszających się do służby wojskowej, a także podlegających albo spełniających inny rodzaj obowiązku obrony; żołnierzach w czynnej służbie wojskowej oraz osobach będących w rezerwie; a także pracownikach resortu obrony narodowej, konieczne jest podejmowanie działań rejestracyjnych oraz kwalifikacyjnych. Zadania w zakresie rejestracji wojskowej zostały w u.o.O. powierzone do realizacji organom wykonawczym gmin. Zgodnie bowiem z art. 53 u.o.O. rejestrację wojskową prowadzi zasadniczo wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego albo pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące osoby objętej rejestracją w dniu ukończenia przez nią 18 lat życia. Ustawodawca wyposażył te organy w kompetencje konieczne do umożliwienia skutecznego wykonywania zadań rejestracyjnych. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy wskazane organy są uprawnione do wezwania do rejestracji osoby podlegające takiemu obowiązkowi. Jednocześnie są uprawnione do nakładania na osobę, która – wbrew ciężącemu na niej obowiązkowi – bez uzasadnionej przyczyny nie zgłosi się do rejestracji, grzywny w celu przymuszenia, bądź zarządzenia przymusowego doprowadzenia tej osoby przez policję do urzędu gminy. Do tych środków represyjnych mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 479).

Kolejnym etapem warunkującym stworzenie odzwierciedlającej stan rzeczywisty potencjału ludzkiego ewidencji wojskowej jest kwalifikacja wojskowa, której celem, jak stanowi ustawa, jest wprowadzenie danych do ewidencji wojskowej oraz określenie zdolności do pełnienia służby wojskowej przez obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Poza innymi podmiotami czynności w ramach tej kwalifikacji podejmowane są również przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), choć zgodnie z przepisami u.o.O. organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej w powiecie (mieście na prawach powiatu) jest starosta powiatowy (prezydent miasta). Również starosta powiatowy (prezydent miasta na prawach powiatu) jest organem zobowiązanym do zapewnienia lokalu dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i innych podmiotów na potrzeby przeprowadzenia

kwalifikacji wojskowej. Zadania w tym zakresie są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Również w przypadku kwalifikacji wojskowej wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyskał kompetencje w zakresie wzywania do stawienia się do kwalifikacji, a w przypadku bezpodstawnego zaniechania realizacji tego obowiązku bez uzasadnionej przyczyny z urzędu albo na wniosek przewodniczącego powiatowej komisji lekarskiej lub szefa wojskowego centrum rekrutacji, kompetencje do nałożenia na osobę podlegającą kwalifikacji wojskowej grzywny w celu przymuszenia albo zarządzenia przymusowego doprowadzenia przez policję do kwalifikacji wojskowej. Analogicznie również do tych środków zastosowanie mają przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Warto również zwrócić uwagę, że w okresie, w którym ogłoszono mobilizację, jak również w czasie wojny kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty do przeprowadzenia kwalifikacji wojskowej uzyskuje szef wojskowego centrum rekrutacji (Art. 539 ust. 6 u.o.O).

ZADANIA I KOMPETENCJE ZWIĄZANE ZE SŁUŻBĄ WOJSKOWĄ

Analiza przepisów ustawy poświęconych służbie wojskowej prowadzi do wniosku, że zadania z nią związane zasadniczo realizowane są poza pionem administracji samorządowej. Wyjątek w tym zakresie stanowi kompetencja starosty powiatowego uregulowana w art. 160 ust. 2 u.o.O., a także kompetencje organów samorządu województwa, w szczególności marszałka województwa związane z organizacją służby zastępczej, która polega bądź na wykonywaniu prac na rzecz ochrony środowiska, ochrony przeciwpożarowej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, opieki nad osobami z niepełnosprawnościami albo bezdomnymi oraz na rzecz administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości przez podlegających obowiązkowi służby wojskowej, którym przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na pełnienie tej służby; bądź też na pełnieniu służby w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych. Zgodnie z przepisami u.o.O. pełnienie służby zastępczej jest równoznaczne ze spełnianiem obowiązku zasadniczej służby wojskowej przez osoby podlegające jej odbyciu.

Kompetencje starosty związane są z realizacją obowiązku stawienia się przez osobę powołaną do odbycia obowiązkowej służby wojskowej. Zgodnie z art. 160 ust. 2 u.o.O. w przypadku niestawienia się osoby powołanej do odbycia obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej bez uzasadnionej przyczyny starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) właściwy ze względu na jej miejsce pobytu stałego albo pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące, na wniosek szefa wojskowego centrum rekrutacji zarządza przymusowe doprowadzenie powołanego przez policję do wskazanej jednostki wojskowej, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Warto zwrócić uwagę, że w tym zakresie ustawodawca, mając na względzie konieczność natychmiastowej realizacji obowiązku, pominął możliwość zastosowania środka egzekucyjnego o charakterze przymuszającym w postaci grzywny w celu przymuszenia. Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) jest, jak wynika z przepisu, uprawniony do stosowania przymusu bezpośredniego, czyli środka egzekucyjnego obowiązków niepieniężnych bezpośrednio ukierunkowanego na realizację obowiązku.

Jak wcześniej wspomniano, kwestie organizacji służby zastępczej i związanych z nią kompetencji powierzono do realizacji organowi wykonawczemu samorządu województwa – marszałkowi województwa, który wykonuje te czynności jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Analiza przepisów ustawy o obronie Ojczyzny prowadzi do wniosku, że marszałek województwa ma kompetencje organizacyjno-kontrolne, jak również jest organem, na którym ciąży obowiązek informacyjny.

W zakresie organizacji służby zastępczej to marszałek województwa jest organem właściwym, do którego występuje podmiot ujęty w wykazie podmiotów, w których możliwe jest odbywanie służby zastępczej poprzez świadczenie pracy, z ofertą przyjęcia konkretnej liczby osób podlegających kwalifikacji wojskowej do odbycia w sposób zastępczy służby wojskowej. Konsekwentnie również marszałek województwa jest organem kompetentnym do zawierania z tego typu podmiotami umów o wykonywanie pracy przez osoby podlegające kwalifikacji wojskowej. Z tymi działaniami organizacyjnymi powiązane są kompetencje marszałka w zakresie powoływania i odwoływania komisji wojewódzkiej do spraw służby zastępczej, do zakresu działania której należy wydawanie orzeczeń o przeznaczeniu danej osoby do służby zastępczej, a także

kompetencje kontrolne tego organu w zakresie kontroli podmiotów, w których obowiązek odbycia służby zastępczej jest realizowany. Ponadto marszałek województwa, zgodnie z art. 578 ust. 1 u.o.O. jest organem właściwym do wydawania osobie podlegającej kwalifikacji wojskowej karty skierowania do odbycia służby zastępczej w określonym podmiocie, a także do kierowania osoby podlegającej kwalifikacji wojskowej do odbycia służby zastępczej do określonego podmiotu. W zakresie tej drugiej kompetencji marszałek powinien w miarę możliwości kierować poszczególne osoby kwalifikowane do odbycia służby zastępczej w podmiotach mających siedzibę w pobliżu miejsca pobytu stałego albo pobytu czasowego trwającego ponad trzy miesiące tych osób. Gdyby jednak osoba skierowana do odbycia służby zastępczej wykazywała niezdolność do jej odbycia z powodu choroby, to również marszałek jest organem właściwym, by wystąpić do szefa wojskowego centrum rekrutacji o skierowanie tej osoby do wojskowej komisji lekarskiej w celu ustalenia zdolności do służby wojskowej.

Ustawodawca przekazał również marszałkowi województwa kompetencje do odraczania odbycia służby zastępczej. Zgodnie z art. 580 u.o.O., w tym zakresie marszałek obowiązany jest wydać decyzję administracyjną, od której służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

Na marszałku województwa ciąży również szereg obowiązków informacyjnych związanych ze służbą zastępczą. Przede wszystkim ma on obowiązek informowania ministra właściwego do spraw pracy o realizacji w podmiotach zadań związanych z tą służbą. Ponadto marszałek województwa jest zobowiązany zawiadamiać szefa wojskowego centrum rekrutacji, jak również podmiot, do którego skierowano daną osobę, o skierowaniu tej osoby do określonego podmiotu w celu odbycia służby zastępczej.

ZADANIA I KOMPETENCJE W ZAKRESIE ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH W CZASIE POKOJU

W zakresie określenia świadczeń na rzecz obrony ustawodawca stosuje w u.o.O. podział analogiczny do tego, jaki występował w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Dzieli bowiem świadczenia na te, których obowiązek realizacji przypada na okres pokoju, a także na te, które muszą być realizowane w okresie mobilizacji i w czasie wojny. Zgodnie z przepisami ustawy o obronie Ojczyzny na osoby mające obywatelstwo polskie, które ukończyły 16, a nie przekroczyły 60 lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegający na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego. Taki obowiązek może obejmować również obowiązek użycia posiadanych narzędzi prostych, a w stosunku do osób wykonujących świadczenia polegające na doręczaniu dokumentów powołania do służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń (tzw. kurierów), także posiadanych środków transportowych. Tego typu obowiązki mogą być nakładane w związku z ćwiczeniami wojskowymi, a także w celu dostarczenia i obsługi przedmiotów świadczeń rzeczowych. Organami kompetentnymi zarówno w zakresie wydania decyzji o nałożeniu obowiązku wykonania świadczenia osobistego, jak również wydania decyzji o przeznaczeniu osoby do wykonania świadczenia osobistego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W obu przypadkach decyzje nakładające ww. obowiązki wydawane są na wniosek szefa wojskowego centrum rekrutacji, kierownika jednostki przewidzianej do militaryzacji lub kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa.

W odniesieniu do decyzji o nałożeniu obowiązku wykonania świadczenia osobistego ustawodawca stanowi również o kompetencjach egzekucyjnych organu gminy. Zgodnie bowiem z art. 620 ust. 6 u.o.O. w przypadku niestawienia się osoby obowiązanej do wykonania świadczenia osobistego bez uzasadnionej przyczyny, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zarządza przymusowe doprowadzenie tej osoby przez policję do wskazanej jednostki wojskowej lub podmiotu, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tego typu decyzje są bowiem natychmiast wykonywane, co wynika

z art. 620 ust. 4 u.o.O., który obliuguje do nadania im rygoru natychmiastowej wykonalności. Podobnie ukształtowano kompetencje egzekucyjne tego organu w odniesieniu do decyzji o przeznaczeniu osoby do wykonania świadczeń osobistych. Ten tryb egzekucyjny organ gminy może zastosować w przypadku tych drugich rozstrzygnięć w odniesieniu do osób będących adresatami decyzji, dopiero po uzyskaniu przez wydane decyzje waloru ostateczności.

ZADANIA I KOMPETENCJE W ZAKRESIE ŚWIADCZEŃ RZECZOWYCH W CZASIE POKOJU

Ustawa o obronie Ojczyzny reguluje również zasady nakładania obowiązku wykonywania świadczeń rzeczowych. Z art. 628 u.o.O. wynika, że świadczenia rzeczowe, polegające na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego mogą być nakładane na urzędy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne. Tego typu świadczenia mogą być wykonywane na rzecz Sił Zbrojnych, jednostek przewidzianych do militaryzacji oraz jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego, w tym również na rzecz organów samorządu terytorialnego. Ustawodawca we wspomnianym przepisie w bogaty sposób dokonuje egzemplifikacji przedmiotu świadczeń osobistych, jednak ich szczegółowa analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania i zostanie w tym miejscu pominięta z uwagi na obszerność wyliczenia.

Konstrukcje ustrojowe i procesowe, jakie stosuje w obszarze świadczeń rzeczowych ustawodawca, są analogiczne do wcześniej opisanych normujących zasady nakładania obowiązku świadczeń osobistych. Również w odniesieniu do świadczeń rzeczowych organem właściwym do nakładania obowiązku ich realizacji jest organ monokratyczny gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta). To do jego kompetencji należy wydawanie decyzji administracyjnych o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych, w tym planowanych do wykonania w razie ogłoszenia

mobilizacji i w czasie wojny. Jeżeli jednak wydanie decyzji w tym zakresie jest związane z przeznaczeniem nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń w związku z użyciem ich w czasie kwalifikacji wojskowej, to konieczne jest w tym przypadku współdziałanie organów administracji publicznej. Takie decyzje mogą być bowiem wydane przez organ gminy odpowiednio do realizowanych w ramach kwalifikacji wojskowej zadań na wniosek starosty lub wojewody.

Zasadniczo decyzje kreujące obowiązki świadczeń rzeczowych wykonywane są przez adresatów na wezwanie właściwego organu administracji publicznej. Ustawodawca przekazał kompetencje do podjęcia takich działań również wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Specyfika świadczeń rzeczowych uzasadniała jednak wprowadzenie do ustawy regulacji zgodnie z którą wójt (burmistrz, prezydent miasta) może w decyzji zobowiązać posiadacza nieruchomości lub rzeczy ruchomej do wykonania tych świadczeń bez odrębnego wezwania (art. 630 ust. 5 u.o.O). Standardowo jednak wykonywanie takich świadczeń, do których posiadacz rzeczy został zobowiązany decyzją, wymaga odrębnego wezwania przez organ wykonawczy gminy do jego realizacji. Przepisy wymagają jednak, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) doręczył takie wezwanie na 14 dni przed terminem wykonania świadczenia, z wyjątkiem przypadków, w których wykonanie świadczenia następuje w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych. Od wezwania do wykonania świadczenia rzeczowego nie przysługuje odwołanie, a samemu wezwaniu nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w nim określonym.

Taka konstrukcja realizacji świadczeń rzeczowych wymaga posiadania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) aktualnych informacji dotyczących podmiotów uprawnionych do dysponowania określonymi rzeczami. Z tego też względu ustawodawca nakłada na posiadaczy nieruchomości i rzeczy ruchomych, wobec których wydano ostateczną decyzję o przeznaczeniu tych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele świadczeń rzeczowych, obowiązek informowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o rozporządzeniu tą nieruchomością lub rzeczą ruchomą, w terminie 30 dni od dnia tego rozporządzenia. Również organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy są obowiązani – na żądanie

szeferów wojskowych centrów rekrutacji – do udzielania informacji według posiadanych ewidencji i rejestrów, o stanie nieruchomości i rzeczy ruchomych mogących być przedmiotem świadczeń rzeczowych.

ZADANIA I KOMPETENCJE W ZAKRESIE ŚWIADCZEŃ W RAZIE MOBILIZACJI I W CZASIE WOJNY

Regulacja prawna, kształtując rolę samorządu terytorialnego w zakresie obrony Rzeczypospolitej Polskiej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, ma szczególny charakter w stosunku do wcześniej omówionych konstrukcji prawnych. Ustawodawca, co oczywiste, zmierza w tych okolicznościach do odformalizowania działań podejmowanych przez właściwe organy, a dodatkowo kreuje możliwość powołania osób podlegających obowiązkowi świadczeń osobistych do wykonania prac doraźnych. Zgodnie bowiem z art. 637 u.o.O. osoby te mogą być w każdym czasie w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny powołane do wykonania różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz Sił Zbrojnych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania na potrzeby obrony państwa, przy czym czas wykonywania tego typu świadczeń nie może przekraczać jednorazowo siedmiu dni. Warto również zwrócić uwagę na regulację prawną, która adresatem obowiązku świadczeń rzeczowych pozwala uczynić w tym szczególnym okresie także organy samorządu terytorialnego. Przedmiotowo jednak te świadczenia zostały przez ustawodawcę ograniczone do oddania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa.

Rozwiązania procesowe zmierzają do – jak już wcześniej wskazano – odformalizowania procedur towarzyszących w nakładaniu obowiązków w tym zakresie. Ustawodawca analogicznie kreuje organ właściwy do nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Tym organem jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który zasadniczo rozstrzyga w tych sprawach w formie decyzji administracyjnych. Decyzje takie mogą być jednak wydawane na podstawie doraźnie

zgłoszonych wniosków przez organy i kierowników jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 620 ust. 1, czyli szefa wojskowego centrum rekrutacji, kierownika jednostki przewidzianej do militaryzacji lub kierownika jednostki organizacyjnej wykonującej zadania na potrzeby obrony państwa, a także dowódców jednostek wojskowych. W szczególnych sytuacjach organy wykonawcze gmin mogą także nakładać obowiązek świadczeń osobistych lub rzeczowych również w drodze obwieszczeń lub w inny sposób. Taka regulacja jest szczególnie istotna z uwagi na dopuszczenie istotnego odformalizowania procedury nakładania obowiązku świadczeń w szczególnych okresach, w których może nastąpić zakłócenie prawidłowego funkcjonowania urzędów i innych instytucji, w tym zapewniających możliwość skutecznego doręczania rozstrzygnięć administracyjnych.

ZADANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ ŚWIADCZEŃ SZCZEGÓLNYCH

Ostatnią kategorią świadczeń związanych z obroną Rzeczypospolitej Polskiej, w realizacji których ustawodawca przewidział partycypację samorządu terytorialnego, są świadczenia szczególne. Ustawodawca w art. 642 u.o.O. poza rolą poszczególnych podmiotów w ich wykonaniu określił również, na czym tego typu świadczenia mogą polegać. Zgodnie z tym przepisem, poza innymi organami i podmiotami, także organy samorządu terytorialnego mogą być zobowiązane do odpłatnego:

1. dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób niezменяjący ich właściwości i przeznaczenia;
2. przystosowania budowanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony państwa, w sposób niezменяjący ich właściwości i przeznaczenia;
3. utrzymywania (przemieszczania) mocy produkcyjnych, naprawczych i usługowych, niezbędnych do realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa lub obronności państwa;

4. wykonywania zadań mobilizacyjnych na rzecz Sił Zbrojnych;
5. gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania czynności, o których mowa w pkt 1 i 2.

W tym zakresie organy samorządu terytorialnego mogą występować w charakterze adresatów obowiązków wynikających z realizacji tego typu świadczeń.

PODSUMOWANIE

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, że w świetle postanowień ustawy o obronie na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywają istotne zadania w zakresie realizacji zadań związanych z obronnością Rzeczypospolitej Polskiej. Warto przy tym podkreślić, że są to nie tylko zadania o charakterze reglamentacyjnym, obejmujące aktywności ewidencyjno-rejestrowej prowadzonej na potrzeby obronności państwa, lecz także kluczowe zadania w zakresie określenia świadczeń na rzecz obrony. Podstawowy ciężar realizacji zadań i kompetencji w tym zakresie został bowiem przeniesiony na poziom gminny samorządu terytorialnego, a w szczególności na organ wykonawczy gminy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Analiza przepisów ustawy prowadzi zatem do wniosku, że ustawodawca, uwzględniając założenia doktrynalne, traktuje jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty wspierające administrację rządową w podejmowaniu działań służących zapewnieniu obronności państwa. Bez wątplenia samorząd terytorialny ma do odegrania ważną rolę w obliczu przeciwdziałania zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (Serowaniec, 2016, s. 593–594).

REFERENCES

- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gołębiowska, A., Zientarski P.B. (2017). Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. W: A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.). *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Izdebski, H. (2006). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Kitler, W. (2007). Funkcje administracji publicznej w bezpieczeństwie narodowym. W: Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierd (red.). *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej.
- Matwiejuk, J. (2022). Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie ojczyzny jako ustawa wykonawcza do konstytucyjnej regulacji problematyki bezpieczeństwa państwa. W: B. Przywora, A. Rogucka-Łukasik, K. Skotnicki (red.). *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*. Częstochowa: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie.
- Oleksiejuk M. (2022). *Najważniejsze założenia Ustawy o obronie Ojczyzny*, <https://pulaski.pl/komentarz-pulaskiego-najwazniejsze-zalozenia-ustawy-o-obronie-ojczyzny-michal-oleksiejuk/>, (dostęp?).
- Rączka, P. (1999). *Nadzór nad samorządem zawodowym*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Serowaniec, M. (2016). Bezpieczeństwo jako przesłanka działania organów państwa w sytuacjach kryzysowych. W: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.). *Uniwersalne standardy ochrony praw człowieka a funkcjonowanie systemów politycznych w dobie wyzwań globalnych*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Serowaniec, M., Włoch, W (2016). Kategoria bezpieczeństwa w ujęciu prawnofilozoficznym. *Studia Iuridica Toruniensia*, 18. DOI:10.12775/SIT.2016.0009.[proszę o link i dostęp]
- Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2010). Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego, *Samorząd Terytorialny*, 7–8.
- Simon, H.A. (1976). *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Starościak, J. (1960). *Decentralizacja administracji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Witkowska-Chrzczonec, K., Serowaniec, M. (2017). The security of the Visegrad Group countries in the light of interests of the European Union and the remaining member states, *Kultura i Edukacja*, 2. DOI:10.15804/kie.2017.02.05. [proszę o link i wpisanie dostępu po linku]
- Witkowski, Z., Szewczyk, M., Serowaniec, M. (2018). *Model cywilnej i demokratycznej kontroli egzekutywy nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.