

PRACA DOKTORSKA

54823



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ NAUK HUMANISTYCZNYCH

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 54823
Akademii Obrony Narodowej

Mirosław TOKARSKI

ŚWIADCZENIA OSOBISTE OBYWATELI NA RZECZ OBRONY W CZASIE POKOJU

1-2

Rozprawa doktorska

BIBLIOTEKA GŁÓWNA
Nr ewid. 5[illegible]2356
Działu Zbiorów Archiwum Akademii

Opracowana pod kierunkiem naukowym
prof. dr hab. Sefana KORYCKIEGO

WARSZAWA 1994

SPIS TRESCI

WSTEP 6

Przypisy 15

Rozdział I

PODSTAWY TEORETYCZNE I METODOLOGICZNE BADANIA SWIADOMOSCI OBRONNEJ OBYWATELI 17

§1. PRZEDMIOT I CELE BADAN ORAZ PROBLEMY BADAWCZE. 17

I. Podstawy teoretyczne badania świadomości obronnej obywateli 20

II. Metody badań postaw obywateli wobec obowiązku świadczeń osobistych 27

III. Organizacja badań i postepowanie badawcze 34

IV. Teren badań oraz charakterystyka osób badanych 36

§2. POSTAWY OBYWATELI OBJĘTYCH OBOWIĄZKIEM SWIADCZEN OSOBISTYCH WOBEC TEGO OBOWIĄZKU I ZWIĄZANEJ Z NIM PROBLEMATYKI 38

Przypisy 44

Rozdział II

ZAKRES I TRESC OBOWIĄZKU OBRONY PAŃSTWA 46

§1. OBOWIĄZEK OBRONY PAŃSTWA W SWIETLE POSTANOWIEŃ KONSTYTUCJI RP. 46

§2. ZAKRES PODMIOTOWY OBOWIĄZKU SWIADCZEŃ OSOBISTYCH. ... 61

§3. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OBOWIĄZKU SWIADCZEŃ OSOBISTYCH .. 70

Przypisy 81

Rozdział III

ORGANA UCZESTNICZĄCE W REALIZACJI OBOWIĄZKU ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH 104

§1. PODZIAŁ KOMPETENCJI 104

§2. ZADANIA TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ O WŁAŚCIWOŚCI OGÓLNEJ STOPNIA WOJEWÓDZKIEGO 116

§3. ZADANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ 126

§4. ZADANIA ORGANÓW WOJSKOWYCH 138

Przypisy 147

Rozdział IV

PLANOWANIE ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH 157

§1. WNIOSKI W SPRAWIE ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH. 157

§2. PLAN ŚWIADCZEŃ JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ AKTU NORMATYWNEGO. 173

§3. AKTUALIZACJA PLANÓW ŚWIADCZEŃ. 184

Przypisy 194

Rozdział V

WSPÓŁDZIAŁANIE W PROCESIE PLANOWANIA I REALIZACJI ŚWIADCZEŃ 202

§1. ISTOTA WSPÓŁDZIAŁANIA. 202

§2. WSPÓŁDZIAŁANIE W PROCESIE PLANOWANIA ŚWIADCZEŃ 211

§3. WSPÓŁDZIAŁANIE W PROCESIE REALIZACJI ŚWIADCZEŃ 221

Przypisy 230

Rozdział VI

POSTĘPOWANIE W SPRAWIE ŚWIADCZEŃ 236

§1 STRONA POSTĘPOWANIA. 236

§2. POSTĘPOWANIE DOWODOWE 245

§3. DECYZJA NAKŁADAJĄCA OBOWIĄZEK ŚWADCZENIA OSOBISTEGO 255

Przypisy 268

Rozdział VII

OCHRONA OBYWATELI W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH 276

§1. ODWOŁANIE OD DECYZJI NAKŁADAJĄCEJ OBOWIĄZEK ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH. 276

§2. ZMIANA DECYZJI OSTATECZNEJ I JEJ SKUTKI 285

§3. SKARGA 298

§4. SADOWA KONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ DOTYCZĄCEJ OBOWIĄZKU ŚWADCZEŃ OSOBISTYCH 305

Przypisy 315

ZAKOŃCZENIE 327

BIBLIOGRAFIA 333

ZAŁĄCZNIKI 352

WYKAZ SKRÓTÓW

art.	artykuł
Dz.U.	Dziennik Ustaw
GAT	"Gospodarka i Administracja Terenowa"
kc	Kodeks cywilny
kpa	Kodeks postępowania administracyjnego
MW	"Myśl Wojskowa"
NP	"Nowe Prawo"
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OMT	"Organizacja-Metody-Technika"
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
PiP	"Państwo i Prawo"
PiŻ	"Prawo i Życie"
PO	"Przegląd Organizacji"
POTK	"Przegląd Obrony Terytorium Kraju"
PPA	"Przegląd Prawa i Administracji"
PRN	"Problemy Rad Narodowych"
RNGA	"Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja"
RPEiS	"Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny"
rozp.RM	rozporządzenie Rady Ministrów
SP	"Studia Prawnicze"
SS	"Studia Socjologiczne"
PUG	"Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego"
t.j.	tekst jednolity
ust.	ustawa
WPR	"Wojskowy Przegląd Prawniczy"
ŻG	"Życie Gospodarcze"

WSTĘP

Jednolity tekst ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP jest nadal jednym z ważniejszych aktów w dziedzinie obronności naszego państwa[1]. W części dotyczącej świadczeń ustawa znacznie znowelizowała postępowanie w sprawie obowiązku świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony kraju w okresie pokoju. Dokonała dalszej jego unifikacji i zwiększenia uprawnień osób zobowiązanych do świadczeń osobistych. W ustawie tej znalazły się również zasady zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego łącznie ze środkami prawnymi chroniącymi obywateli przed naruszeniem prawa przez organa nakładające obowiązek świadczeń osobistych[2]. Wprowadza ona także widoczne zmiany w wymiarze czasowym świadczeń osobistych w czasie pokoju a także reguluje kwestię odpłatności za wykonywanie tego rodzaju świadczeń. W myśl jej przepisów pojawiły się dodatkowo dwa tryby odwołania od decyzji: administracyjny, na odcinku obywatel-wojewoda i sądowy w relacji obywatel-Naczelny Sąd Administracyjny. Wprowadzenie na szeroką skalę przepisów sądownictwa administracyjnego do sfery związanej z obroną państwa przyniosło wiele oczekiwanych uregulowań, wspierających obywateli w dochodzeniu swoich praw w zakresie wykonywania przez nich obowiązku świadczeń osobistych.

Nowe regulacje stały się między innymi inspiracją zajęcia się problematyką świadczeń osobistych w niniejszej rozprawie. Innym argumentem stało się przekonanie samego autora, w dużej

mierze poparte wieloma rozmowami z pracownikami samorządowymi oraz wojskowych komend uzupełnień zajmującymi się problematyką świadczeń osobistych, że w okresie lawinowych przemian w Europie i świecie, w tym także w samej Polsce zaistniała pilna potrzeba zajęcia się szeroką analizą poszczególnych zagadnień powszechnego obowiązku obrony oraz przybliżenia tej problematyki zainteresowanym grupom społecznym. Dodatkowym uzasadnieniem podjęcia tego zagadnienia stała się także aktualna sytuacja międzynarodowa w tym nowe, geopolityczne usytuowanie demokratycznej Polski w Europie. Polska po rozpadzie Układu Warszawskiego jest wciąż na etapie wstępnym, jeżeli chodzi o zakotwiczenie swojego systemu obronnego w europejskim systemie obronnym NATO. Trudno też zadowolić się w tym względzie najnowszymi gwarancjami bezpieczeństwa dla Polski innych państw Grupy Wyszehradzkiej zaproponowanymi w ramach programu "Partnerstwa dla pokoju"[3]. Dotychczasowe obserwacje areny międzynarodowej wskazują, że stosunkowo skutecznym gwarantem utrzymania suwerenności i niezawisłości przez państwo jest jakość jego wewnętrznego systemu obronnego. Istotnym uwarunkowaniem jakości systemu obronnego demokratycznego państwa jest jak najszerszy współudział w jego konstruowaniu a następnie funkcjonowaniu samych obywateli. Realizując swoje powinności wobec demokratycznego państwa poszczególni obywatele wykonują zadania w zakresie obronności przez co przyczyniają się bezpośrednio bądź pośrednio do wzmocnienia jego systemu obronnego[4]. Stawia to na porządku dziennym problem normatywnej regulacji powinności jednostki na rzecz państwowo zorganizowanej wspólnoty obronnej. Formułując pytanie, czym w

istocie rzeczy są owe nakazy postępowania obywateli określone jako podstawowe obowiązki obywatelskie należy zauważyć, że wynikają one de facto ze stosunku prawnego łączącego obywatela z państwem. Ich źródłem jest (domniemana przez prawodawcę) więź jednostki ze społeczeństwem zamieszkującym pewien określony obszar. Jej następstwem jest przynależność do określonej społeczności oraz zakładana niesprzeczność interesu państwa i jego obywateli. Ponadto obowiązek obrony w stosunku do obywateli jest wynikiem nie kwestionowanego prawa każdego narodu do samoobrony niepodległego i suwerennego bytu państwowego[5]. Poszczególne formy obywatelskiego obowiązku w każdym przypadku dotyczą obrony pojmowanej jako całokształt czynności zmierzających do systematycznego umacniania i zabezpieczenia a w razie potrzeby bronienia interesów ogólnopaństwowych. Wszakże nie muszą to być interesy wyłącznie dotyczące obronności (chociaż one właśnie zajmują tu zasadniczą pozycję), ale również skorelowane z nimi interesy polityczne i gospodarcze[6].

Prezentowany punkt widzenia pozwolił autorowi niniejszej rozprawy określić przedmiot i cele podjętych rozważań teoretycznych, jak też dostosować do nich metodologię badań.

Przedmiotem rozważań i badań w niniejszej dysertacji uczyniono przede wszystkim prawne usytuowanie w naszym państwie obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju oraz te elementy świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej, które odnoszą sie do sfery świadczeń osobistych.

Celem pracy było ukazanie związków jakie zachodzą lub powinny zachodzić pomiędzy organami administracji różnego ro-

dzaju uczestniczącymi w procesie realizacji obowiązku świadczeń osobistych oraz ocena funkcjonalności i użyteczności aktualnych rozwiązań instytucjonalnych w tym zakresie[7].

Innym aspektem badawczym pracy było uchwycenie głównych prawidłowości oraz czynników determinujących żywotność i rzeczywiste znaczenie obowiązku świadczeń oraz wskazanie tych mechanizmów prawnych, które znalazły lub powinny znaleźć swoje niekwestionowane miejsce w procesie regulacji tego typu zagadnień jako jeden z efektów szeroko rozumianych przemian demokratycznych w naszym kraju. W niniejszej rozprawie autor stawia tazę o niewystarczającym zwróceniu uwagi na wymienioną formę obowiązku. Pewnym potwierdzeniem tej tezy może być wyraźne zdominowanie zagadnień dotyczących świadczeń obywateli przez inne formy obowiązku obrony, chociażby w postaci zasadniczej służby wojskowej, służby zastępczej itp. Wszechstronna analiza całokształtu tych czynników jest zadaniem często przekraczającym możliwości prawnika. Oprócz zagadnień prawniczych mamy do czynienia ze zjawiskami natury psychologicznej, socjologicznej oraz teorii organizacji i zarządzania. Obiektywne przesłanki wysunęły zatem dyrektywę metodologiczną interdyscyplinarnego badania zakreślonej obszarem niniejszej rozprawy problematyki.

Z uwagi na konieczność ściślejszego określenia już na wstępie zakresu tematycznego niniejszej pracy niezbędne jest sprecyzowanie takich pojęć: "świadczenia osobiste" oraz "proces realizacji świadczeń". Zagadnienia te będą dalej przedmiotem szczegółowszych rozważań, niemniej należy je już teraz zasygnalizować. Przez świadczenia osobiste rozumie się

w najogólniejszym pojęciu nakład pracy żywej ponoszonej w celu zabezpieczenia funkcjonowania podmiotów realizujących zadania obronne[8]. Ze względu na rolę, jaką świadczenia odgrywają w obronności państwa wyróżnia się świadczenia osobiste realizowane w czasie pokoju oraz świadczenia osobiste wykonywane w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Podział ten ma podstawowe znaczenie dla podjętych w pracy zagadnień. Otóż przedmiotem analizy autor uczynił tylko te świadczenia osobiste, które zmierzają do zabezpieczenia zadań obronnych w czasie pokoju. Stąd używane w pracy pojęcie "świadczenia" należy rozumieć tylko jako świadczenia osobiste obywateli w czasie pokoju.

Z kolei "proces" generalnie oznacza przebieg regularnie następujących po sobie poszczególnych stadiów czegoś, co pozostaje w ścisłym związku przyczynowym składającym się na jednolity ciąg, cykl rozwojowy[9]. Przyjmując powyższe założenie "proces realizacji obowiązku świadczeń osobistych", zdefiniowano jako zespół działań, zmierzających do określonego skutku tj. wykorzystania obywateli do wykonywania zadań na rzecz obronności państwa. Tak rozumiany proces wymaga podjęcia oznaczonego łańcucha działań w postaci planowania, współdziałania oraz wydania decyzji w sprawie świadczeń itp.

Pomiędzy obowiązkiem a procesem świadczeń osobistych zachodzą różnego rodzaju związki. Są to związki prawne i faktyczne. Z pierwszym związkiem mamy do czynienia wówczas, gdy w świetle przepisów wynik jednego postępowania oddziaływuje na wynik drugiego, prowadzonego przez inny organ administracji. Przykładowo wydanie decyzji w sprawie świadczeń oso-

bistych przez organ administracji samorządowej jest warunkiem wniesienia odwołania do innego organu administracji-wojewody. Więź faktyczna zachodzi natomiast wówczas, gdy pewnien konkretny zaspół faktów zachodzących w rzeczywistości obiektywnej, stanowi stan zawarty w hipotezie normy prawnej. Z wymienionym zaspołem faktów normy wiążą skutki prawne. Przykładem takiej sytuacji może być fakt określony jako "niewykonanie decyzji nakładającej na obywatela obowiązek świadczenia osobistego". Skutkiem prawnym będzie tu odpowiedzialność karna za uchylanie się od wykonania obowiązku świadczeń osobistych.

Na tle przedstawionych założeń teoretycznych i metodologicznych oraz określonego przedmiotu i celu badań układ pracy wygląda następująco.

Rozdział I pracy zawiera empiryczne badania dotyczące tych elementów świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej, które dotyczą wykonania świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju. Przy czym badanie świadomości obywateli w powyższym zakresie sprowadzono do określenia ich postaw wobec obowiązku świadczeń osobistych jako dającego się praktycznie określić jej mikrowymiaru. Diagnoza postaw obywateli wobec obowiązku świadczeń osobistych pozwoli określić poziom odbioru społecznego tej problematyki. W konsekwencji zaś pozwoli ukazać wszystkie te obszary świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej, które możnaby wykorzystać jako sprzyjające kształtowaniu zaangażowania społecznego w sferze obronności państwa oraz te, które stanowią najsłabsze jej ogniwo i wymagają dodatkowych działań dydaktyczno - wychowawczych czy też propagandowo -informacyjnych.

Rozdział II podejmuje jeden z kluczowych dla rozprawy problem teoretyczny wymagający udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: jak wyglądają konstytucyjne fundamenty obowiązku obrony państwa; jak kształtuje się jedna z jego form w postaci świadczeń osobistych obywateli na tle aktów wykonawczych oraz jaki jest dotychczasowy charakter tej formy obowiązku.

W rozdziałach III, IV, V ukazano organizację i funkcjonowanie instytucji świadczeń pojmowanej jako zorganizowana całość, w ramach której następuje realizacja obowiązku świadczeń osobistych. W szczególności wyodrębniono kompetencje organów partycypujących w procesie realizacji obowiązku świadczeń, dokonano analizy procesu planowania świadczeń osobistych oraz wyodrębniono formy współdziałania organów administracji w procesie planowania i realizacji świadczeń.

Prezentując w rozdziale VI problemy związane z ustawową konkretyzacją norm regulujących obowiązek świadczeń osobistych dokonano jednoczesnej analizy czynników kształtujących decyzję administracyjną, za pomocą której organa administracji samorządowej nakładają na obywateli obowiązek świadczeń osobistych.

Pracę kończy rozdział omawiający relacje zachodzące pomiędzy nałożonym obowiązkiem a ochroną obywateli zobowiązanych do świadczeń osobistych. W szczególności zaś dokonano analizy środków prawnych przysługujących obywatelom w przypadku decyzji w sprawie świadczeń, które zostały wydane z naruszeniem obowiązującego prawa.

Wiele uwagi poświęcono w pracy rozważaniom terminologicznym. Może nawet powstać wątpliwość, czy proporcjonalnie do pozostałych problemów nie zajmują one zbyt wiele miejsca. Decydując się na w miarę wnikliwe potraktowanie kwestii pojęciowych, miano na uwadze zjawiska dominujące w literaturze wiążące się z tą formą powszechnego obowiązku obrony. Otóż problem ujęty w sposób jaki sugeruje tytuł niniejszej pracy nie był przedmiotem pogłębionych analiz w polskiej nauce prawa. Dotychczasowe analizy były pobieżne i polegały najczęściej na interpretacji przepisów ustawy oraz aktów wykonawczych. Ponadto włączenie prawnej regulacji obowiązku świadczeń w szerszą problematykę prawa administracyjnego stworzyło komplikacje interpretacyjne polegające na potrzebie wyjaśnienia stosunku przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zwraca także uwagę niska świadomość obywateli w omawianym zakresie. Przeciętnego, zwłaszcza młodego obywatela cechuje brak podstawowych wiadomości dotyczących charakteru prawnego świadczeń oraz wynikających z niego praw i obowiązków.

Baza źródłowa pracy obejmuje przepisy prawne różnej rangi od Konstytucji RP począwszy poprzez ustawy zwykłe do rozporządzeń i zarządzeń organów administracji państwowej. Uwzględniono również polską oraz zagraniczną literaturę dotyczącą przedmiotu pracy. Wykorzystano też wyniki badań o charakterze socjologicznym, pozwalające zilustrować świadomość prawną obywateli dotyczącą zagadnień wiążących się ze świadczeniami osobistymi.

Próbą syntezy analizowanych zagadnień w poszczególnych rozdziałach jest zakończenie wraz z jak się wydaje najistotniejszymi wnioskami w zakresie problematyki świadczeń osobistych.

Rozprawę zamyka bibliografia oraz zestaw załączników, które zawierają zastosowane przez autora narzędzia badawcze oraz tabelaryczne zastawienia wyników badań.

PRZYPISY DO WSTĘPU

1. t.j. Dz.U.Nr 4 poz.16 z 1992r.

2. Jedną z przyczyn dokonanych zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP są warunki ustrojowe, które spowodowały nowelizację prawa konstytucyjnego a także podjęcie wielu zupełnie nowych unormowań. Zob. A.Preisner, Wybór źródeł do nauki polskiego prawa konstytucyjnego, Wrocław 1992r., s.2.

3. Szerzej na ten temat zob. w artykułach: Potrafimy przyjąć argumenty USA, Rzeczypospolita 1994, nr 11; Zgoda i Partnerstwo, Rzeczypospolita 1994, nr 10; Cel jeden, drogi różne, Rzeczypospolita 1994, nr 6

4. Zob. G.L.Seidler, H.Groszyk, J.Malarczyk, A.Pieniążek, Wstęp do nauki o państwie i prawie, Lublin 1993r., s.193.

5. Działania obronne usankcjonowane są przez prawo międzynarodowe. Przykładem jest art.51 Karty NZ, który głosi: "Nic w niniejszej karcie nie narusza przyrodzonego prawa każdego członka Narodów Zjednoczonych, przeciwko któremu dokonano napaści do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zanim Rada Bezpieczeństwa zastosuje środki konieczne do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.".

6. Jak wyjaśnia J.Filipek: "Ochrona tych wszystkich dóbr jest zadaniem m.in. administracji państwowej, która nie może pozostać bierna wobec wszelkich potrzeb lub sytuacji społecznych, którymi należy się zająć z uwagi dla dobra i rozwoju życia społecznego". Tenże, Elementy strukturalne prawa administracyjnego, Warszawa-Kraków 1982r., s.77.

7. Jest to swoista struktura organizacyjna, Por. J.Zieleniewski, Organizacja zespołów ludzkich, Warszawa 1978r., s.306-330.

8. Zob. art.200 ust.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

9. Zob. Teoria organizacji i zarządzania, pod red. J. Kurnala, Wyd.II, Warszawa 1981r., s.342.

Rozdział I

PODSTAWY TEORETYCZNE I METODOLOGICZNE BADANIA SWIADOMOSCI OBRONNEJ OBYWATELI

§1. PRZEDMIOT I CELE BADAŃ ORAZ PROBLEMY BADAWCZE.

Zasadniczą cechą nowoczesnej cywilizacji jest lawinowy postęp w dziedzinie nauki i techniki. Żyjemy w czasach kiedy rozwój wielu dziedzin naukowych i towarzyszący im postęp techniczny wpływa bezpośrednio na praktykę życia codziennego człowieka i coraz bardziej warunkuje jego istnienie. Osiągnięcia nauki i techniki umożliwiają człowiekowi realizowanie wiele celów życiowych, dzięki czemu może on w coraz większym stopniu przekształcać warunki społeczne i swoje bezpośrednie środowisko życia. Zmiany zachodzące ustawicznie w warunkach życia współczesnego człowieka, które przecież sam najczęściej tworzy, stawiają jednak przed nim wciąż większe wymagania. Czasy, w których żyjemy wymuszają potrzebę rozwoju pewnego poziomu świadomości oraz określonego sposobu działania ludzkiego. Zaznacza się wręcz nowa jakość rozwoju umysłowego człowieka, wzrasta poziom jego aspiracji społecznych i osobistych, zmienia się rodzaj motywacji w działaniu oraz podnosi się jego ogólna kultura życia.

Życie współczesnego człowieka - według B.Suchodolskiego - musi być dlatego, znacznie bardziej świadome niż było to dawniej[1]. Minęły czasy, gdy do działalności zawodowej, spo-

łecznej lub prywatnej wystarczyła dobra wola jednostki, gdy ograniczano się do posługiwania się opinią lub radami specjalistów w tych dziedzinach. Coraz bardziej niezbędną do działania każdego człowieka staje się wiedza społeczna, ekonomiczna, polityczna, obronna itd. Konieczne są odpowiednie umiejętności działania w tych zakresach, znajomość właściwych metod i środków.

Jak nigdy dotąd, elementy wiedzy o świecie, państwie, jego systemie obronnym stają się sprawą szczególnie ważną dla przyszłości narodów i społeczeństw. "Społeczeństwa dzisiejsze ponoszą niejednokrotnie ogromne straty, jeśli ich członkowie nie mają odpowiedniego przygotowania i niedostatecznie orientują się w złożonych procesach nowoczesnego życia politycznego i gospodarczego[2].

Przygotowanie obywateli do rozumienia wielu wymagań jakie stawia im współczesne demokratyczne państwo staje się przedsięwzięciem szczególnie ważnym[3]. Takim obszarem, w którym bezpośredni udział obywateli odgrywa rolę znaczącą, jest obronność kraju.

Przemiany przełomu lat 1980/1990 w Europie i świecie ogromnie zdynamizowały życie polityczne i gospodarcze w krajach postkomunistycznych. Nie pozostało to bez wpływu na kształtowanie się nowej sytuacji geopolicznej a więc i militarnej. W miejsce dotychczasowego podziału na dwa wrogie wobec siebie obozy państw kapitalistycznych i państw socjalistycznych powstało wiele nowych państw, szczególnie na skutek rozpadu byłego Związku Radzieckiego. Zaistniała więc konieczność konstruowania na nowo systemu bezpieczeństwa światowego

i europejskiego. Do tego przedsięwzięcia włączyła się aktywnie także nowa demokratyczna Polska.

Konstruowany system obrony III Rzeczypospolitej już w swoich założeniach uwzględnia szeroki współudział obywateli w wypełnianiu szeregu obowiązków na rzecz obronności państwa. Istotą społeczeństw demokratycznych jest ich samoorganizacja, samorządność oraz obywatelskie zaangażowanie w wiele sfer działalności państwowej i regionalnej. Taką szczególną sferą, która bez zaangażowania samych obywateli, może charakteryzować się różnego rodzaju niedowładem jest obrona państwa.

Wśród wielu uwarunkowań, które decydują o szerokim zaangażowaniu się obywateli na rzecz obrony państwa szczególną rolę pełni poziom ich świadomości obronnej. Wychodząc z tak sformułowanego wstępnie założenia starano się w przeprowadzonych badaniach poznać stan świadomości obronnej obywateli. Przy tym w sferze zainteresowań pozostały te jej elementy, które odnoszą się do sfery świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju. Wykorzystując zebrany materiał badawczy starano się wskazać możliwości jej dalszego rozwoju, szczególnie w objętym pracą obszarze zagadnień dotyczących wykonywania przez obywateli III Rzeczypospolitej świadczeń osobistych.

Temat rozprawy oraz zakreślony obszar i przedmiot badań a także postawione przed nim cele wydają się uzasadniać możliwość udzielenia odpowiedzi na sformułowane w następujący sposób główne problemy badawcze:

1. Jaki jest stan świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej w zakresie obowiązujących ich świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju, przejawiany poprzez

prezentowane przez nich postawy wobec tych zagadnień?

2. W jakim stopniu współczesne przemiany w Europie i na świecie oraz wewnętrzna transformacja polityczno-gospodarcza naszego państwa wpłynęły na sposób postrzegania przez obywateli III Rzeczypospolitej zagadnień obronności kraju, a w tym szczególnie wykonywania przez nich obowiązku świadczeń osobistych?

3. W jaki sposób można zwiększyć skuteczność kształtowania świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej w zakresie obowiązujących ich świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju?

Zrealizowaniu tak sformułowanych celów i problemów posłużyły opracowane i przedstawione w następnych podrozdziałach teoretyczne i metodologiczne podstawy badań świadomości obronnej obywateli.

I. Podstawy teoretyczne badania świadomości obronnej obywateli.

Życie jednostki ludzkiej wiąże się nierozerwalnie z jej uczestnictwem w rozmaitych zbiorowościach społecznych. Człowiek może czynnie lub biernie uczestniczyć w ich tworzeniu, może mniej lub bardziej aktywnie przyczyniać się do ich rozwoju czy też dbać o zachowanie pewnej stałości, może również swoją aktywnością bądź jej brakiem spowodować rozpad danych zbiorowości społecznych. Wszystko to dokonuje się bądź z udziałem świadomości jednostki, bądź też poza jej świadomością.

Powstaje pytanie, na ile jednostka ludzka jest istotą świadomie społeczną, tzn., jaki jest zakres, intensywność i trwałość uświadomienia sobie przez nią tego, że pewne elementy otaczającej jej rzeczywistości mają społeczny wymiar, tzn. są zbiorowościami społecznymi albo ich integralnymi częściami, bądź też stanowią bezpośrednie przejawy ich istnienia, zaś inne elementy rzeczywistości posiadają kontekst społeczny, tj. mniej lub bardziej pośrednio łączą się z powstawaniem, istnieniem czy rozpadem zbiorowości społecznej? To ogólne pytanie wiąże się z grupą zagadnień teoretycznych i metodologicznych, którą można nazwać problematyką uspołecznienia doświadczeń jednostki ludzkiej. Jest to problematyka bardzo ważna, można przyjąć, iż stopień uspołecznienia świadomości jednostki w znacznej mierze określa charakterystykę stosunku tej jednostki do otaczającej ją rzeczywistości, w szczególności zaś determinuje stosunek jednostki do społeczeństwa jako całości, czy też do danych elementów jego struktury oraz ma decydujący wpływ na proces stawania się człowieka podmiotem społecznego działania.

Człowiek żyje w określonej rzeczywistości, stanowi jej element, kształtowany jest przez nią i wpływa na jej kształt. To, co powoduje człowiekiem w jego działaniach, co zawiera się w nim jako punkt wyjścia dla rozlicznych odmian aktywności przejawianej w związku z poszczególnymi elementami, ukształtowało się w swym podstawowym wymiarze i wciąż kształtuje , modyfikuje i przekształca w następstwie tej aktywności. Regulatorem owego sprzężenia zwrotnego między człowiekiem a rzeczywistością jest właśnie świadomość, jako "najwyższa,

właściwa tylko człowiekowi forma odzwierciedlania rzeczywistości obiektywnej. Świadomość to całokształt procesów psychicznych aktywnie uczestniczących w pojmowaniu przez człowieka świata obiektywnego i własnego bytu"[5]. Posiadanie świadomości sprawia, że "człowiek odzwierciedla rzeczywistość, zdaje sobie z tego sprawę, może kierować tym odzwierciedlaniem i w oparciu o nie kierować swym działaniem, przewidywać jego przebieg i skutki"[6].

Oprócz najistotniejszej, konstytutywnej cechy, jaką jest zdawanie sobie sprawy z własnego odzwierciedlania rzeczywistości i działania w niej, świadomość posiada inną niezmiernie ważną właściwość, możność dokonywania rozmaitych operacji na odzwierciedleniach rzeczywistości[7]. Zakres, intensywność i ukierunkowanie tych operacji oraz sposób odzwierciedlanych treści stanowią o stopniu rozwoju ludzkiej świadomości. Określony stopień czy poziom tego rozwoju przejawia się w postaci określonej aktywności wewnętrznej i zewnętrznej człowieka w związku z poszczególnymi elementami rzeczywistości. To w jaki sposób człowiek funkcjonuje w rzeczywistości, jest więc określone przez stopień rozwoju jego świadomości. Stanowi więc ona fundament dla elementów konstrukcyjnych ludzkiej aktywności, pełni również rolę pobudzającą, inspirującą i kreacyjną, a więc określa także "architekturę" tej aktywności. Jak pisze T.Tomaszewski, czynności świadome są najwyższą formą czynności regulacyjnych, sama świadomość zaś jest szczególnym rodzajem wewnętrznej reprezentacji rzeczywistości, jej wewnętrznym obrazem, modelem czy odbiciem[8]. Podobnie określają Joy Paul Guilford: "O świadomości można powiedzieć,

BIBLIOTEKA GŁÓWNA
Nr ewid.
Działu Zbiorów Jawnych

iż racją jej istnienia jest dostarczenie organizmowi reprezentacji otoczenia wraz z możliwymi do wyróżnienia komponentami"[9]. Według T.Tomaszewskiego świadomość ujmowana cybernetycznie jest procesem informacyjnym, polegającym na odbiorze informacji przez szczególnego rodzaju system kodowania oraz na ich przetwarzaniu za pomoca wewnętrznych modeli rzeczywistości i programów działania[10].

Świadomość trzeba rozumieć zawsze jako świadomość czegoś. Zatem każda refleksja nad stanem i poziomem rozwoju świadomości, wszelkie próby zbadania tej problematyki muszą mieć za swój pierwszoplanowy przedmiot zawarte w niej treści, a więc w szczególności to, co odzwierciedla się w niej w bezpośrednim następstwie aktywności konstytuującej relacje "człowiek - elementy rzeczywistości", oraz to , co pojawia się jako nowe treści świadomości w rezultacie operacji dokonywanych na owych bezpośrednich odzwierciedleniach rzeczywistości.

Jedną z możliwych do wyodrębnienia sfer rzeczywistości jest sfera społeczna[11]. Należące do niej elementy rzeczywistości posiadają w charakterze cech denotacyjnych (które stanowią rdzeń znaczeniowy wiążący się z głównymi atrybutywnymi cechami, ze względu na jakie wyróżniona jest klasa elementów rzeczywistości), bądź konotacyjnych (które stanowią kontekst znaczeniowy wiążący się z drugorzędnymi cechami określonych elementów rzeczywistości - odniesienia ponadindywidualne, tj. odniesienia do jakiejś zbiorowości społecznej np. państwa, narodu, regionu). W szczególności pewne elementy rzeczywistości mają społeczny charakter - są zbiorowościami bądź też stanowią przejawy ich istnienia i funkcjonowania, zaś in-

ne elementy mają kontekst społeczny, tzn. bezpośrednio lub pośrednio wiążą się z powstawaniem, istnieniem (funkcjonowaniem) czy rozpadem zbiorowości społecznej. Ta sfera określana w literaturze jako "społeczna sfera świadomości jednostki" jest miejscem operacji na odzwierciedleniach określonych wyżej obiektów, których wynikiem są często modele pojęciowe społecznej sfery rzeczywistości[12]. Spostrzeganie danego obiektu jako elementu rzeczywistości społecznej posiadającego określoną charakterystykę (w szczególności - czy jego cechy "społeczne" mają charakter denotacyjny czy konotacyjny) warunkuje znalezienie się pojęciowego odzwierciedlenia tego obiektu w społecznej sferze świadomości jednostki, czyli włączenie danego pojęcia do tej sfery jako integralnego składnika; warunkuje to również jego określoną funkcję w ewentualnym modelu, jaki może ukształtować się w tej sferze, stanowiąc między innymi potencjalną bazę dla pojawienia się zainteresowań, opini, przekonań czy też postaw.

W świadomości człowieka jako zorganizowanym systemie regulacyjnym można wyróżnić pewne podstawowe składniki, jakby "podsystemy", które współdziałają ze sobą, zapewniają realny wpływ świadomości na postępowanie. Są to:

- system wiadomości składających się na mniej lub bardziej zwarty obraz świata;

- system wartości i ocen, system emocjonalny, oceny utylitarne, moralne i estetyczne;

- system operacji obejmujący umiejętności, nawyki, programy działania, schematy operacyjne itp.[13]

Jeśli mamy na myśli nie całokształt tego systemu, lecz jego część dotyczącą jakiejś jednej sprawy, przedmiotu lub osoby, wtedy używamy pojęcia postawa. Termin ten jest we współczesnych naukach bardzo rozpowszechniony. Mimo tej jego popularności jest on dość wieloznaczny. Najczęściej jednak definiowanie postawy sprowadza się do uwzględnienia trzech wymienionych wyżej składników świadomości[14]. Kiedy mówimy o czyjejś postawie wobec jakiejś sprawy, to mamy na ogół na myśli: jego względnie trwałą wiedzę i przekonanie na ten temat; jego oceny i stosunek uczuciowy do tej sprawy, oraz to co zdolny jest w tej sprawie zrobić, lub też jedynie dyspozycje do pojawienia się tych procesów i zachowań. Jak zwraca słuszną uwagę J.Reykowski, trudno jest poważnie twierdzić, że przez cały czas przeżywamy uczucia czy mamy przekonania, bądź zachowujemy się w stosunku do określonego przedmiotu czy sprawy[15]. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy pojawia się sam przedmiot, który uaktywnia postawę, wywołuje określone przekonania, emocje i zachowania. Warto podkreślić, na co zwraca uwagę we wspomnianym artykule J.Reykowski, że zdarza się, iż niekiedy emocje uaktualnione przez przedmiot mogą bardzo się od siebie różnić. Na przykład inną emocję przeżywam gdy znajduję się w obecności osoby którą lubię, a inną, gdy dowiem się o jej śmierci. W pierwszym przypadku może to być radość, a w drugim głęboki smutek, a przecież obie te jakże różne jakościowo emocje są przejawami tej samej pozytywnej postawy do przedmiotu, w tym przypadku do lubianego człowieka.

Mówiąc nieco inaczej, z postawą mamy do czynienia niejako w dwojaki sposób. Raz jest to pewien aktualny stan wywołany

przez obecność przedmiotu postawy, stan, który może być modyfikowany kontekstem sytuacyjnym, w którym znajduje się przedmiot, a drugi raz przez postawę rozumiemy dyspozycję do systematycznego pojawiania się właśnie takich stanów.

Scharakteryzowany powyżej sposób interpretowania i analizowania w literaturze współczesnej zagadnień: świadomości i postaw stał się podstawą teoretycznie przedstawionej problematyki świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej ; a właściwie tych jej elementów, które odnoszą się do sfery świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju. Uwzględniając te założenia opracowano metodologię badania postaw obywateli wobec obowiązku świadczeń osobistych.

II. Metody badań postaw obywateli wobec obowiązku świadczeń osobistych.

Analizując pojęcie metody badań naukowych wielu autorów określa ją jako stosowany w danej nauce sposób dochodzenia do prawdy, umożliwiający formułowanie należycie uzasadnionych i sprawdzonych twierdzeń. Zadaniem J.Pietera matoda naukowa w sensie roboczym jest to racjonalna droga rozwiązywania problemu już sprecyzowanego i uzasadnionego[16]. Tak przyjęta metoda może być, podobnie jak sam problem, mniej lub więcej ogólna. Jedne metody robocze są zastosowalne do wielu rozmaitych badań, natomiast inne do określonej pracy nad wąskim problemem naukowym. Rozumie się, że dana metoda badań jest tym bardziej ogólna, im większa jest jej zastosowalność do różnych

prac naukowych, zaś tym bardziej specjalna, im mniejszy jest zasięg jej zastosowań faktycznych i możliwych.

Istnieje wiele roboczych metod badania naukowego. Ich treść i różnice odpowiadają w pewnej mierze treści i różnicom problemów oraz całych gałęzi nauki. Metody robocze są mniej więcej ścisłe. Stopień ścisłości jest przystosowany do stopnia zaawansowania danej nauki i do obiektywnych możliwości badań, wśród nich przede wszystkim do obiektywnych właściwości danego rodzaju przedmiotów badań i do stopnia ich komplikacji.

Istnieje ścisła zależność między problematyką badawczą a stosowanymi metodami. Zarówno w rozwoju nauki, jak i w skutecznej praktyce "nie ma, ogólnie biorąc metod aktualnie dobrych i złych"[17]. Natomiast mogą być metody dobrze lub źle dobrane.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazania, do zrealizowania proponowanych w niniejsze desertacji badań zastosowano następujący kompleks metod:

1. Rozmowę i wywiad.
2. Analizę aktów prawnych.
3. Kwestionariusz.

Tak dobrane metody miały przede wszystkim zapewnić zebranie możliwie najbogatszego materiału na temat postaw obywateli wobec obowiązku wykonywania świadczeń osobistych. Poza tym, taki wybór metod dyktuje potrzeba zgromadzenia materiału zarówno o charakterze jakościowym jak i ilościowym. Istotnym motywem takiego doboru metod jest potrzeba możliwie najpełniejszego porównania materiału uzyskanego przy zastosowniu różnych metod badawczych.

Ad. 1 Rozmowa i wywiad.

Przyjęcie w niniejszej dysertacji postawy jako jednego z najważniejszych wyznaczników wewnętrznych zachowania obywatela wobec obowiązku świadczeń osobistych implikuje potrzebę zastosowania jako metod badawczych rozmowy i wywiadu. Rozmowa i wywiad pozwalają poznawać postawy w dwojaki sposób[18]: osoba badana sama charakteryzuje swoje postawy wobec wykonywania obowiązku świadczeń osobistych (samoświadomość) lub dostarcza opisów typowych zachowań w analogicznych, powtarzających się sytuacjach, a więc dostarczają materiału, którego interpretacja pozwoliła nam również wywnioskować jakie postawy w poszczególnych przypadkach decydują o postępowaniu naszego rozmówcy wobec nałożonego na niego obowiązku świadczeń osobistych. Badanie postaw jest jak wiadomo - możliwe dzięki istnieniu względnie trwałych układów funkcjonalnych, stanowiących swoisty "program" zachowania się człowieka w sytuacjach, w stosunku do których został wypracowany. Bardzo ważnym czynnikiem biorącym udział w kierowaniu zachowaniem się człowieka jest doświadczenie. Nas oczywiście interesowały wszystkie te doświadczenia osoby badanej, które wynikały z jej pośredniego lub bezpośredniego zetknięcia się z wykonywaniem świadczeń osobistych.

Rozmowa dostarczyła nam dwóch typów informacji o osobach badanych:

- opisujących własną aktywność badanego w ramach wykonywania przez niego różnych przedsięwzieć związanych z realizacją obowiązku świadczeń oraz zdobywania informacji gwarantujących jego orientację w tym zakresie;

- opisujących środowiskowe wyznaczniki aktywności osoby badanej w charakteryzowanym przez nas w niniejszej rozprawie obszarze obronności kraju.

Ponadto rozmowa posłużyła do zebrania danych dotyczących postaw obywateli objętych obowiązkiem wykonywania świadczeń osbistych. Rozmowy były prowadzone z wybranymi przedstawicielami następujących grup osobowych: młodzieżą szkół średnich, osobami pracującymi zawodowo oraz emerytami. Informacje zebrane w trakcie tych rozmów dotyczyły następujących problemów (Por. Plan rozmowy - Załącznik nr 3);

- W jakim stopniu znane są badanym osobom zasadnicze powinności jakie wynikają z nałożenia na nich obowiązku wykonania świadczeń osobistych?

- Czy badani orientują się, kto i w jaki sposób organizuje i realizuje wykonywanie tego obowiązku przez obywateli w województwie, mieście, gminie?

- Czy badani są świadomi konsekwencji prawnych, które mogą być wynikiem niedopełnienia obowiązku świadczeń osobistych?

- Czy badani znają przysługujące im środki prawne z których mogą skorzystać w przypadku niezadowolenia lub niezgodnego z prawem nałożenia na nich obowiązku świadczeń osobistych?

- Jaki jest stosunek badanych osób do wypełnianego przez nich obowiązku świadczeń osobistych?

- Jak oceniają charakter wykonywanego obowiązku i jego zasadność w kontekście współczesnej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie?

- Czy badani oczekują jakiś zmian, jeżeli chodzi o obo-

wiązek świadczeń osobistych?

- Czy osoby badane praktycznie wykonywały obowiązek świadczeń osobistych, kiedy to było i w jakich okolicznościach, na rzecz jakiej jednostki organizacyjnej, jaki był to rodzaj zadania oraz czas jego wykonywania?

- Czy osoby badane były powodem wszczęcia wobec nich postępowania w sprawie niedopełnienia obowiązku świadczeń osobistych, kiedy miało to miejsce, co było przyczyną jego niedopełnienia, jaką karę zastosowano w tym przypadku oraz jak badany ocenia jej uciążliwość (dolegliwość)?

- Co osoby badane sądzą na temat ochrony prawnej obywateli zobowiązanych do świadczeń osobistych, na ile jest to w ich odczuciu ochrona zadowalająca?

Rozmowy przeprowadzono także z grupą urzędników administracji samorządowej oraz administracji wojskowej zajmujących się problematyką świadczeń osobistych, których traktowano jako "sędziów kompetentnych". Ich doświadczenie wykorzystano jako szczególnie ważne źródło informacji, dzięki któremu została wzbogacona interpretacja jakościowa otrzymanych wyników badań przeprowadzonych wśród wybranych grup obywateli objętych obowiązkiem wykonywania świadczeń osobistych. Prowadzone rozmowy dotyczyły następujących zagadnień (Por. Plan rozmowy - Załącznik nr 4):

- Oceny zasadności tego obowiązku w kontekście zmienionej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie.

- Proponowanych kierunków i zakresów zmian obowiązku świadczeń osobistych oraz ochrony obywateli w stosunku, do których wszczęto postępowanie z tytułu niedopełnienia przez

nich tego obowiązku.

- Przykładów mających miejsce w podlegającym organom administracji samorządowej obszarze terytorialnym przypadków wszczęcia wobec obywatela postępowania w związku o niedopełnienie przez niego obowiązku świadczeń osobistych, ich oceny pod kątem ilości, jakości, zastosowanych kar oraz ich uciążliwości (dolegliwości).

Wywiad posłużył z kolei, jako metoda pomocnicza. Wykorzystany został przede wszystkim do zdobycia dodatkowych informacji o interesujących nas grupach osobowych obywateli (młodzież szkół średnich, pracujący zawodowo, emeryci) objętych obowiązkiem wykonywania świadczeń osobistych (Por. Plan wywiadu - Załącznik nr 5). Przeprowadzone wywiady pozwoliły na zebranie dodatkowych informacji od "sędziów kompetentnych" zajmujących się problematyką świadczeń osobistych o następujących zagadnieniach.:

- Poziomu wiedzy obywateli danego obszaru terytorialnego w zakresie znajomości aspektów prawnych dotyczących obowiązku wykonywania przez nich świadczeń osobistych.

- Stosunku obywateli danego obszaru terytorialnego do obowiązku świadczeń osobistych tzn. jego uciążliwości (dolegliwości); jego wymiaru podmiotowego, czasowego, przedmiotowego oraz dostatecznej ochrony obywateli w postępowaniu zmierzającym do nałożenia obowiązku świadczeń.

- Oceny realizacji tego obowiązku przez obywateli w danym obszarze terytorialnym, najczęstsze rodzaje wykonywanych zadań w tym zakresie oraz przyczyny niedopełnienia przez nich tego obowiązku.

Ad. 2 Analiza aktów prawnych.

Metodę analizy aktów prawnych wykorzystano jako ważne źródło bezpośrednich i pośrednich informacji obowiązku świadczeń osobistych przez obywateli na rzecz obrony w czasie pokoju. Wykorzystano w tym celu Konstytucję RP, ustawy zwykłe, rozporządzenia RM a ponadto orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Informacje zebrane na tej podstawie głównie dotyczyły: planowania, organizowania, realizacji przedsięwzięć związanych z wykonywaniem świadczeń osobistych oraz ochrony prawnej osób zobowiązanych do tych świadczeń.

Ad. 3 Kwestionariusz.

W celu wzbogacenia i poszerzenia ilościowego materiału badawczego oraz zapewnienia anonimowego wypowiedzenia się osób badanych przeprowadzono badania kwestionariuszowe. Za ich pomocą bada się często zainteresowania, poglądy, przekonania, opinie, postawy czy też pewne właściwości temperamentu i charakteru. Kwestionariusze składają się z szeregu pisemnie sformułowanych pytań, na które są udzielane pisemne odpowiedzi[19]. W kwestionariuszu zastosowano przede wszystkim pytania o charakterze zamkniętym co w konsekwencji ułatwiło ilościową analizę badanych przez nas zjawisk. Pytania dotyczyły zagadnień związanych z problematyką świadczeń osobistych. Odpowiedzi osób badanych wskazywały więc na ich postawy wobec tego obowiązku tzn. ich wiedzę w tym zakresie, ich stosunek do tak postawionego wobec nich obowiązku oraz ich bezpośrednie doświadczenia z wykonywaniem różnego rodzaju świadczeń osobistych.

Kwestionariusz został opracowany w dwóch wersjach. Wersji B - przeznaczonej do badania osób bezpośrednio objętych obowiązkiem wykonywania świadczeń osobistych (Por. Załącznik nr 2). W wersji A - przeznaczonej do badania urzędników administracji samorządowej oraz administracji wojskowej, zajmujących się problematyką wykonywania świadczeń osobistych w ramach kompetencji służbowych (Por. Załącznik nr 1).

III. Organizacja badań i postępowanie badawcze.

Realizację badań właściwych poprzedzono badaniami wstępnymi. Celem badań wstępnych było między innymi - zweryfikowanie przydatności pytań zawartych w obu wersjach kwestionariuszy oraz zagadnień przewidzianych w planach rozmowy i wywiadu. Badania wstępne zweryfikowały pozytywnie większość zawartych w kwestionariuszach, rozmowach i wywiadach pytań.

Badania właściwe realizowano w dwóch etapach:

I etap - w trakcie tego etapu badań przeprowadzono rozmowy i wywiady z urzędnikami administracji samorządowej oraz administracji wojskowej zajmujących się problematyką świadczeń osobistych oraz zastosowano wersję A kwestionariusza jako narzędzia badawczego. W tym etapie dokonano także analizy jakościowej planów świadczeń na szczeblu gminy oraz WKU.

II etap - poświęcono na badanie wybranych podgrup wiekowych (młodzież szkół średnich, osoby pracujące zawodowo i emeryci) obywateli objętych bezpośrednio obowiązkiem świad-

czeń osobistych. Cała wybrana w sposób celowy grupa badanych została objęta badaniami kwestionariuszowymi (kwestionariusz, wer- sja B), a z wybraną spośród nich w sposób losowy podgrupą przeprowadzono rozmowę.

Tabela 1. Zastosowane metody badań oraz objęta nimi liczba osób badanych z pszczególnych grup.

l.p.	Zastosowane metody badań	Liczba osób badanych określona metodą badań z grup:								Razem
		obywateli podlegających obowiązkowi świadczeń osobistych				pracowników administracji zajmujących się problematyką świadczeń osobistych				
		młodzież szkół średnich	pracujący zawodowo	emeryci	Razem	powyżej 10 lat	od 5 lat do 10 lat	do 5 lat	Razem	Razem w obu grupach
1.	Rozmowa i wywiad	12	14	9	35	3	5	7	15	50
2.	Kwestionariusz	45	20	10	75	10	15	20	45	120
3.	Analiza aktów prawnych	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	RAZEM	57	34	19	110	13	20	27	60	170

IV. Teren badań oraz charakterystyka osób badanych

Badania prowadzono w wybranych losowo na terenie kraju województwach (gminach). Badaniami objęto pracowników Wojskowych Komend Uzupełnień oraz urzędów miast i gmin którzy zajmują się problematyką świadczeń osobistych, których określono w pracy wspólnym terminem pracownicy organów administracji. Grupę tę podzielono na trzy podgrupy w zależności od czasookresu zajmowania się przez danego pracownika problematyką świadczeń (powyżej 10 lat, 5 do 10 lat. do 5 lat). Badani byli także przedstawiciele poszczególnych podgrup wiekowych - młodzież szkół średnich, osoby pracujące zawodowe, emeryci (reprezentujący przedział wiekowy od 16 do 60 roku życia) bezpośrednio zobligowani do wykonywania obowiązku świadczeń osobistych.

Tabela 2. Liczba badanych w grupach obywateli objętych obowiązkiem świadczeń osobistych i pracowników organów administracji

l.p	Liczba badanych w grupach:				UWAGI
1.	Obywateli objętych obowiązkiem wykonywania świadczeń osobistych				
	młodzież szkół średnich	osoby czynne zawodowo	emeryci	Razem	
	45	20	10	75	
2.	Pracowników organów administracji zajmujących się problematyką świadczeń osobistych				
	powyżej 10 lat	od 5-10 lat	do 5 lat	Razem	
	10	15	20	45	
3.	Razem liczba badanych w obu grupach osobowych			120	

Zróżnicowanie społeczne, środowiskowe i wykształcenie w grupie obywateli objętych obowiązkiem świadczeń oraz pracowników organów administracji zajmujących się problematyką świadczeń osobistych przedstawia Tabela nr 3.

Tabela 3. Pochodzenie społeczne i środowiskowe oraz wykształcenie osób badanych w grupach: obywateli podlegających obowiązkowi świadczeń osobistych oraz pracowników organów administracji zajmujących się tą problematyką.

lp	Pochodzenie społeczne i środowiskowe oraz wykształcenie	Rozkład ilościowy i procentowy pochodzenia społecznego wśród osób badanych w obu grupach																Razem w obu grupach	
		obywateli podlegających obowiązkow i świadczeń osobistych								pracowników administracji zajmujących się problematyką świadczeń osobistych									
		młodzie ż szkół śred.		pracujący zawodowo		emeryci		Razem		powyżej 10 lat		od 5 lat do 10 lat		do 5 lat		Razem			
		il.	%	il.	%	il.	%	il.	%	il.	%	il.	%	il.	%	il.	%	il.	%
1.	Intelig.	15	33,3	8	40	6	60	29	38,7	5	50	7	46,7	9	45	21	46,7	50	41,7
2.	Robotnicze	21	46,7	7	35	3	30	31	41,3	3	30	5	33,3	7	35	15	33,3	46	38,3
3.	Chłopskie	9	20,0	5	25	1	10	15	20,0	2	20	3	20,0	4	20	9	20,0	24	20,0
	RAZEM	45	100,0	20	100	10	100	75	100,0	10	100	15	100,0	20	100	45	100,0	120	100
4.	Miasto	29	64,4	12	60	6	60	47	62,7	6	60	7	46,7	9	45	22	48,9	69	57,5
5.	Wieś	16	35,6	8	40	4	40	28	37,3	4	40	8	53,3	11	55	23	51,1	51	42,5
	RAZEM	45	100,0	20	100	10	100	75	100,0	10	100	15	100,0	20	100	45	100,0	120	100
6.	Niepełne średnie	45	100	-	-	2	20	47	62,7	-	-	-	-	-	-	-	-	47	39,2
7.	Średnie	-	-	8	40	4	40	12	16,0	3	30	4	26,7	4	20	11	24,4	23	19,2
8.	Wyższe	-	-	12	60	4	40	16	21,3	7	70	11	73,3	16	80	34	75,6	50	41,6
	RAZEM	45		20	100	10	100	75	100,0	10	100	15	100,0	20	100	45	100,0	120	100

§2. POSTAWY OBYWATELI OBJĘTYCH OBOWIĄZKIEM ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH WOBEC TEGO OBOWIĄZKU I ZWIĄZANEJ Z NIM PROBLEMATYKI.

Zgodnie z przedstawionymi w niniejszej dysertacji teoretycznymi i metodologicznymi założeniami zasadniczym przedmiotem naszych badań uczyniono stan świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej w jej obszarze odnoszącym się do obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju. Przy czym w niniejszej dysertacji świadomość ta jest konsekwentnie analizowana w jej trójaspektowym wymiarze tzn. poznawczym, emocjonalno-motywacyjnym i behawioralnym. Następnie zaś dla celów operacyjnych sprowadzono ją do wymiaru postaw, które stosunkowo najlepiej oddają w zakresie cząstkowym całokształt tego, jakże skomplikowanego systemu jakim jest w ogóle świadomość ludzka, a tym samym i świadomość obronna w interesującym nas zakresie przedmiotowym tzn. obowiązku świadczeń osobistych.

Postawy wobec obowiązku świadczeń osobistych stały się więc podstawowym przedmiotem naszych badań. One też były materiałem badawczym, który posłużył do dalszych analiz i wyprowadzanych stąd wniosków.

Przedstawiony w tabeli 4 (Załącznik nr 6) materiał badawczy wskazuje, że ogólny poziom wiedzy osób badanych na temat obowiązku świadczeń osobistych jest jedynie dostateczny. Przy tym najniższy poziom wiedzy na ten temat prezentowały osoby badane z podgrupy wiekowej - młodzież szkół średnich. W przyjętej przeze mnie skali punktowej grupa ta mieściła się w

przedziale od 0,4 do 1,2. Oto analiza odpowiedzi respondentów z tej grupy na pytana dotyczące kolejno następujących zagadnień:

a) Czasu wykonywania świadczeń osobistych - ocena na przyjętej skali punktowej 0,4. W tym wypadku jedynie 10% osób badanych odpowiedziało w pełni prawidłowo a drugie 10% udzieliło częściowo prawidłowej odpowiedzi. Z kolei 80% badanej młodziaży szkół średnich nie potrafiło udzielić poprawnej odpowiedzi na pytana dotyczące czasu wykonywania świadczeń osobistych.

b) Sposobu powiadomienia obywatela o wszczętym wobec niego postępowaniu w sprawie niewywiązania się z tego obowiązku - ocena w przyjętej skali punktowej - 0,6. W tym wypadku jedynie 20% osób badanych odpowiedziało w pełni prawidłowo. Z kolei aż 70% badanej młodzieży odpowiedziało błędnie na tak postawione pytanie a pozostałe 10% nie potrafiło w ogóle udzielić odpowiedzi.

c) Prawa odwołania się od decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych - ocena na przyjętej skali punktowej 0,6. W tym przypadku tylko 10% badanej grupy młodzieży szkół średnich odpowiedziało w pełni prawidłowo, a 20% raczej prawidłowo. 10% osób badanych udzieliło nieprawidłowych odpowiedzi na ten temat. Z kolei pozostałe 60% respondentów nie potrafiło udzielić w ogóle odpowiedzi na temat tego czy istniej prawo odwołania się od decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych.

d) Najważniejszych aktów prawnych regulujących w naszym państwie obowiązki obywateli w dziedzinie obrony państwa -

ocena na przyjętej skali punktowej 0,7. Odpowiadając na to pytanie badana młodzież szkół średnich w 20% udzieliła odpowiedzi prawidłowych, a w 10% częściowo prawidłowych. Z kolei aż 70% badanych osób w tej grupie wiekowej nie potrafiło odpowiedzieć na to pytannie. I chociaż 40% respondentów z tej grupy słyszało o takich aktach prawnych, nie potrafiło jednak żadnego z nich wymienić.

e) Prawa wypowiedzenia się, czy też nie, przez samego obywatela w sprawie zebranego materiału dowodowego dotyczącego niewywiązania się przez niego z obowiązku świadczeń osobistych - ocena na przyjętej skali punktowej 1,0. Odpowiadając na tak sformułowane pytanie 35% osób badanych w grupie młodzieży szkół średnich udzieliło odpowiedzi prawidłowej. Jednakże aż 60% respondentów z tej grupy odpowiedziało błędnie na to pytanie. Pozostała grupa (5% osób badanych) nie potrafiła odpowiedzieć w ogóle na tak sformułowane pytanie.

f) Przysługujących obywatelowi środków prawnych w związku z wydaniem decyzji w sprawie świadczeń osobistych - ocena na przyjętej skali punktowej 1,0. Na pytanie to odpowiedziało w pełni prawidłowo 20% osób badanych z grupy wiekowej młodzieży szkół średnich oraz częściowo prawidłowo kolejne 20% tej grupy wiekowej. Z kolei następne 20% respondentów reprezentujących młodzież szkół średnich udzieliło odpowiedzi błędnej na ten temat. Pozostałe zaś 40% z tej grupy wiekowej nie potrafiło udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

g) Czasookresu doręczenia decyzji osobie zobowiązanej do świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju -

ocena na przyjętej skali punktowej - 1,2. W tym przypadku badana młodzież udzieliła w 30% odpowiedzi w pełni prawidłowej. Z kolei dalsze 30% badanych z tej grupy wiekowej udzieliła odpowiedzi nieprawidłowej. Pozostałe 40% respondentów nie potrafiło w ogóle udzielić odpowiedzi na powyższe pytanie.

h) Osób objętych obowiązkiem świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju - ocena na przyjętej skali punktowej - 1,3. Odpowiadając na to pytanie 10% badanej młodzieży szkół średnich udzieliło w pełni trafnej odpowiedzi, a 80% badanych z tej grupy udzieliło częściowo trafnej odpowiedzi na ten temat. Pozostałe 10% respondentów z tej grupy wiekowej nie umiało w ogóle udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

i) Organów państwowych odpowiedzialnych za wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia na obywatela obowiązku świadczeń osobistych - ocena na przyjętej skali punktowej - 1,3. W tym przypadku 30% respondentów z grupy wiekowej młodzieży szkół średnich udzieliło odpowiedzi w pełni prawidłowej, a kolejne 30% badanych z tej grupy odpowiedziało raczej prawidłowo. Pozostałe 40% badanej młodzieży nie potrafiło w ogóle udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

j) Przedmiotu świadczenia osobistego na rzecz obrony kraju w okresie pokoju - ocena na przyjętej skali punktowej - 1,5. Na to pytanie 20% badanej młodzieży szkół średnich udzieliło odpowiedzi raczej prawidłowej, a pozostałe 80% odpowiedzi nieprawidłowej.

k) Organów administracji uczestniczących w relacji obowiązku świadczeń osobistych - ocena na przyjętej skali prze-

liczeniowej - 2,4. W tym przypadku aż 50% badanej młodzieży szkół średnich udzieliło w pełni prawidłowej odpowiedzi. Z kolei następne 50% respondentów z tej grupy wiekowej udzieliło odpowiedzi w różnym zakresie prawidłowej, na tak postawione pytanie.

Zbliżone oceny w zakresie wiedzy dotyczącej problematyki świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony kraju w okresie pokoju otrzymały pozostałe dwie grupy osób badanych tzn. osoby pracujące (P) oraz emeryci (E), które to grupy na przyjętej przeze mnie skali punktowej znalazły się kolejno w przedziałach: P-0,9÷2,5; E-0,7÷2,6. Oto analiza odpowiedzi respondentów z tych grup na poszczególne pytania dotyczące kolejno następujących zagadnień:

a) Sposobu powiadomienia obywatela o wszczętym wobec niego postępowaniu w sprawie niewywiązania się z tego obowiązku - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy P-0,9; dla grupy E-0,9. Odpowiadając na to pytanie 30% badanych z obu grup (P,E) udzieliło w pełni prawidłowej odpowiedzi. Z kolei 55% badanych z grupy P i 50% z grupy E odpowiedziało błędnie na to pytanie. Pozostałe osoby badane tzn. 15% z grupy P oraz 20% z grupy E nie potrafiło w ogóle udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

b) Prawa odwołania się od decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej, dla grupy P-1,0; dla grupy E-0,7. W tym przypadku 30% osób badanych z grupy P oraz 20% osób z grupy E odpowiedziało w pełni prawidłowo. 10% badanych z obu gryp (P,E) odpowiedziało raczej prawidłowo na tak postawione pytanie. Z kolei 20% osób

z grupy P oraz 40% osób z grupy E udzieliło odpowiedzi nieprawidłowej. Pozostali respondenci tzn. 40% osób z grupy P oraz 30% z grupy E nie potrafiło w ogole udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

c) Osób objętych obowiązkiem świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju - oceny na przyjętej skali punktowej, dla grupy P-1,2 i dla grupy E-1,2. Na powyższe pytanie w pełni prawidłowej odpowiedzi udzieliło 5% osób badanych z grupy P oraz 10% osób badanych z grupy E. Z kolei 90% respondentów z grupy P oraz 80% z grupy E udzieliło częściowo prawidłowej odpowiedzi na ten temat. Pozostałe 5% osób z grupy P oraz 10% z grupy E nie potrafiło w ogóle udzielić odpowiedzi na to pytanie.

d) Czasu wykonywania świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy P-1,2, dla grupy E-1,4. Odpowiadając na to pytanie 15% osób badanych z grupy P oraz 20% z grupy E udzieliło w pełni prawidłowej odpowiedzi. Częściowo prawidłowej odpowiedzi udzieliło po 60% osób z grupy P oraz grupy E. Pozostałe 25% respondentów z grupy P i 20% z grupy E nie potrafiło w ogóle udzielić odpowiedzi na powyższe pytanie.

e) Przysługujących obywatelowi środków prawnych w związku z wydaniem decyzji w sprawie świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy P-1,3, dla grupy E-1,5. Na powyższe pytanie 30% osób badanych z grupy P oraz 40% z grupy E udzieliło w pełni prawidłowej odpowiedzi. Po części prawidłowo odpowiedziało tylko 10% osób badanych z grupy P. Pozostałe 30% osób badanych tak z grupy P jaki i z grupy E

nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie.

f) Czasookresu doręczenia decyzji osobie zobowiązanej do świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy P-1,3, dla grupy E-1,6. W tym wypadku 40% osób badanych z grupy P oraz 45% z grupy E odpowiedziało w pełni prawidłowo. Częściowo prawidłowej odpowiedzi na to pytanie udzieliło odpowiednio w grupie P-20% osób badanych a w grupie E-30% osób badanych. Nieprawidłowej odpowiedzi udzieliło 10% respondentów z grupy P. Pozostałe osoby badane tzn. 30% z grupy P oraz 25% z grupy E nie potrafiły w ogóle odpowiedzieć na to pytanie.

g) Prawa wypowiedzenia się, czy też nie, przez samego obywatela w sprawie zebranego materiału dowodowego dotyczącego wykonywanego przez niego obowiązku świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy P-1,7; dla grupy E-1,5. Na tak sformułowane pytanie w pełni prawidłowo odpowiedziało 55% respondentów z grupy P oraz 45% respondentów z grupy E. Z kolei aż 40% osób badanych z grupy P i 45% z grupy E udzieliło na to pytanie odpowiedzi nieprawidłowej. Pozostałe osoby badane tzn. 5% z grupy P oraz 10% z grupy E nie potrafiły w ogóle odpowiedzieć na powyższe pytanie.

h) Organów państwowych odpowiedzialnych za wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia na obywatela obowiązku świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy P-1,6, dla grupy E-1,8. Odpowiedziało w pełni prawidłowo na to pytanie po 40% osób badanych z obu grup, tak grupy P jak i E. Częściowo prawidłowej odpowiedzi udzieliło z kolei 30% respondentów z grupy P oraz 40% respondentów z grupy E.

Pozostałe osoby badane tzn. 30% z grupy P i 20% z grupy E nie udzieliło w ogóle odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

i) Przedmiotu świadczenia osobistego na rzecz obrony kraju w okresie pokoju - oceny na przyjętej skali punktowej, dla grupy P-1,8; dla grupy E-1,7. W tym wypadku w pełni trafnej odpowiedzi udzieliło 40% osób badanych z grupy P oraz 30% osób badanych z grupy E. Z kolei 45% badanych z grupy P oraz 50% z grupy E udzieliło na to pytanie odpowiedzi częściowo prawidłowych. Pozostałe osoby badane tzn. 15% z grupy P i 20% z grupy E nie udzieliło w ogóle odpowiedzi na to pytanie.

j) Najważniejszych aktów prawnych regulujących w naszym państwie obowiązki obywateli w dziedzinie obrony państwa - oceny na przyjętej skali punktowej, dla grupy P-2,0; dla grupy E-1,4. Na powyższe pytanie 50% osób badanych z grupy P oraz 30% z grupy E udzieliło odpowiedzi w pełni prawidłowej. Częściowo prawidłowej odpowiedzi na to pytanie udzieliło po 30% respondentów z obu grup (P,E). Nie udzieliło odpowiedzi w ogóle na to pytanie 20% osób badanych tak z grupy P, jak i z grupy E.

k) Organów administracji uczestniczących w realizacji obowiązku świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej, dla grupy P-2,5; dla grupy E-2,6. Na to pytanie aż 60% osób badanych tak z grupy P, jak i grupy E udzieliło w pełni prawidłowej odpowiedzi. Z kolei 40% respondentów z grupy P oraz tyleż samo z grupy E udzieliło na to pytanie częściowo prawidłowo odpowiedzi. Warto podkreślić, że w obu grupach P i E nie wystąpiły odpowiedzi nieprawidłowe na to pytanie. Nie było też osób, które nie udzieliły w ogóle odpowie-

dzi na tak sformułowane pytanie.

Podsumowując przedstawioną powyżej analizę danych umieszczonych w tabeli 4 można sformułować kilka następujących wniosków.

Po pierwsze, najniższy poziom wiedzy prezentują wszystkie grupy (M,P,E) na temat następujących zagadnień:

a) Prawo odwołania się od decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej, dla grupy M-0,6; dla grupy P-1,0; a dla grupy E -0,7. Średnia ocena punktowa dla wszystkich grup-0,8 (wg. przyjętej skali ocen - ocena mierna).

b) Sposobu powiadamiania obywatela o wszczętym wobec niego postępowaniu w sprawie niewywiązania się z tego obowiązku - oceny na przyjętej skali punktowej, dla grupy M-0,6; dla grupy P-0,9 i dla grupy E- również 0,9. Średnia ocena punktowa dla wszystkich grup - 0,8(wg. przyjętej skali ocen - ocena mierna).

c) Czasu wykonywania świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej, dla grupy M-0,4; dla grupy P-1,2 a dla grupy E-1,4. Średnia ocena punktowa dla wszystkich grup - 1,0(wg. przyjętej skali ocen - ocena mierna).

Po drugie, najwyższy poziom wiedzy prezentują wszystkie grupy badane (M,P,E) na temat następujących zagadnień:

a) Organów administracji uczestniczących w realizacji obowiązku świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy M-2,4; dla grupy P-2,5 i dla grupy E-2,6. Średnia ocena punktowa dla wszystkich grup-2,5(wg. przyjętej skali skali ocen - ocena dobra).

b) Przedmiotu świadczenia osobistego na rzecz obrony kraju w okresie pokoju - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy M-1,5; dla grupy P-1,8 oraz dla grupy E-1,7. Średnia ocena punktowa dla wszystkich grup-1,7(wg. przyjętej skali skali ocen - ocena dostateczna plus).

c) Organów odpowiedzialnych za wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia na obywatela obowiązku świadczeń osobistych - oceny na przyjętej skali punktowej dla grupy M-1,3; dla grupy P-1,6 a dla grupy E-1,8. Średnia ocena punktowa dla wszystkich grup-1,7 (wg. przyjętej skali skali ocen - ocena dostateczna plus).

Po trzecie, poziom wiedzy prezentowany przez wszystkie grupy badane (M,P,E) na temat pozostałych zagadnień, o które pytano w kwestionariuszu można ogólnie ocenić jako dostateczny, czyli mieszczący się na przyjętej skali punktowej w przedziale 1,1 do 1,5.

Przedstawiony w tabeli 5 (Załącznik 7) materiał badawczy pozwala na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków dotyczących ustosunkowania się osób badanych do wykonywanego przez obywateli obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju. Oto analiza odpowiedzi respondentów z poszczególnych grup - M,P,E na pytania zawarte w kwestionariuszu a dotyczące ich stosunku do następujących zagadnień związanych z problematyką świadczeń osobistych:

a) Wypełnianego przez obywatela obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju. Odpowiadając na pytanie dotyczące tego zagadnienia 60% młodzieży szkół

średnich (grupa M); 70% pracujących zawodowo (grupa P) oraz 75% emerytów (grupa E) wyraziło bardzo pozytywny stosunek do tego rodzaju obowiązku, traktując go jako zaszczytny i patriotyczny obowiązek wobec ojczyzny lub też jako obowiązek ustawowy. Z kolei na to samo pytanie 30% młodzieży badanej, 15% badanych osób pracujących oraz 15% badanych emerytów udzielając odpowiedzi wyraziło swój stosunek negatywny do obowiązku świadczeń osobistych, traktując go jako zwykłą stratę czasu i własnych sił lub jako po prostu zło konieczne. Pozostałe osoby badane tzn. 10% z grupy M, 15% z grupy P oraz 10% z grupy E nie potrafiły w ogóle określić swojego stosunku do tego rodzaju obowiązku.

b) Charakteru uciążliwości wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych. Odpowiadając na tak sformuowane pytanie tylko 5% badanej młodzieży ale już 25% badanych osób pracujących oraz aż 40% badanych emerytów wyraziło swój pozytywny stosunek do tego zagadnienia uważając, że obowiązku ten jest mało uciążliwy lub też jego uciążliwość powinna jeszcze wzrosnąć. Z kolei aż 55% osób badanych z grupy M i 50% osób badanych z grupy P oraz 45% z grupy E stwierdziło, że ocenia negatywnie charakter tego obowiązku tzn. uważa, że jest on uciążliwy w niektórych okolicznościach życiowych lub też, że jest po prostu uciążliwy. Pozostałe osoby badane, tzn. 40% młodzieży, 25% pracujących i 15% emerytów nie potrafiły w ogóle określić swojego stosunku do tak sformułowanego zagadnienia.

c) Zasadność obowiązku świadczeń osobistych w kontekście zmienionej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie. Odpowiadając na tak postawione pytanie zdecydowana większość

respondentów z wszystkich grup tzn. z grupy M-80%, z grupy P-90% i grupy E-85% wyraziła pozytywny stosunek w tym zakresie, wskazując, ze jest to nadal obowiązek ważny lub też, że jego znaczenie będzie wręcz wzrastać. Z kolei jedynie badana młodzież szkół średnich (15% badanej populacji) oceniła, że obowiązek ten jest współcześnie mniej znaczący. Pozostali respondenci tzn. 5% młodzieży, 10% pracujących oraz 15% emerytów nie określiło swojego stosunku do tak postawionego problemu.

d) Zmian wymiaru podmiotowego, czasowego, przedmiotowego obowiązku świadczeń osobistych oraz jego uciążliwości. Ustosunkowując się kolejno do tych zagadnień badani wszystkich grup (M,R,E) chcieli by przede wszystkim zmienić wymiar czasowy wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych. W tym wypadku najliczniejszą grupą, która oczekuje zmian w tym zakresie jest młodzież - 50% badanych, następnie zaś pozostałe grupy badanych tzn. 35% respondentów z grupy P oraz tyleż samo z grupy E. Nieznacznie mniejsze są oczekiwania badanych co do zmian uciążliwości wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych. W tym wypadku także badana młodzież jest najliczniejszą grupą - 40% respondentów, która oczekuje zmian w zakresie uciążliwości tego obowiązku. Pozostałe grupy badanych tzn. pracujący (30%), emeryci (30%) także widzą taką potrzebę. Zaznacza się tez wyraźnie, szczególnie w grupie osób pracujących potrzeba zmian podmiotowych w ramach tego obowiązku. 60% badanych z grupy P wskazało na taką potrzebę. W mniejszym zakresie dostrzegają taką potrzebę osoby badane z grupy M-35% respondentów i z grupy E - tylko 10% respondentów. Najsłabiej

odczuwana jest potrzeba zmian przez osoby badane w zakresie wymiaru przedmiotowego obowiązku świadczeń osobistych. W tym przypadku badane osoby pracujące wskazują najwyraźniej na potrzebę zmian (35% respondentów z tej grupy), nieznacznie mniej zaznacza się to u emerytów (30% respondentów z tej grupy) a najmniej w badanej populacji młodzieży (20% respondentów z tej grupy).

e) Zakresu ochrony obywateli w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych. Odpowiadając na tak sformułowane pytanie większość badanych z grupy M-40%, grupy P-30% oraz grupy E-35% wyraziła negatywny stosunek do tego zagadnienia, wskazując, że ich zdaniem ochrona obywateli w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych jest niezadowalająca. Z kolei 25% badanej młodzieży, 40% pracujących i 35% emerytów wyraziło swój pozytywny stosunek w tym zakresie, twierdząc, że ich zdaniem ochrona obywateli w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych jest zadawalająca. Pozostałe osoby badane tzn. 35% respondentów z grupy M, 30% respondentów z grupy P oraz 20% respondentów z grupy E nie potrafiło w ogóle wyrazić swojego stosunku w tym zakresie.

Podsumowując przedstawioną powyżej analizę danych zawartych w tabeli 5 można sformułować kilka następujących wniosków.

Po pierwsze, wszystkie grupy osób badanych, a więc młodzież szkół średnich, pracujący i emeryci mają bardzo pozytywny stosunek do obowiązku świadczeń osobistych traktując go głównie jako obowiązek ustawowy lub też zaszczytny patriotyczny obowiązek wobec ojczyzny.

Po drugie, zasadność, ważność obowiązku świadczeń osobistych postrzegają badani poprzez perspektywę zmian jakie zaszły w sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie. Biorąc te ostatnie pod uwagę uważają, że jest to obowiązek nadal ważny lub też, jego znaczenie jeszcze będzie wzrastać.

Po trzecie, osoby badane oczekują w przyszłości wielu zmian związanych z wypełnianiem przez obywateli obowiązku świadczeń osobistych. Najwyraźniej akcentują potrzebę zmian w zakresie wymiaru czasowego i podmiotowego tego obowiązku oraz jego uciążliwości, ale także wyrażają swoje niezadowolenie z gwarantowanej obecnymi przepisami ochrony obywateli w postępowaniu w sprawie tych świadczeń.

Przedstawiony w tabeli 6 (Załącznik 8) materiał badawczy pozwala na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków dotyczących opinii badanych pracowników organów administracji zajmujących się problematyką świadczeń osobistych. Dane te charakteryzują ich opinie na temat obowiązku świadczeń osobistych oraz oceny poziomu wiedzy, stosunku i sposobu wypełniania tego obowiązku przez obywateli danego regionu. Wyniki badań przedstawiono w tabeli 6 zachowując podział na poszczególne grupy stażowe, które wyznaczono na podstawie czasookresu zajmowania się przez pracownika administracji problematyką świadczeń osobistych. Na tej podstawie podzielono osoby badane na trzy grupy: G1 - pracownicy administracji zajmujący się problematyką świadczeń powyżej 10 lat, G2 - pracownicy administracji zajmujący się problematyką świadczeń osobistych od 5 do 10 lat, G3 - pracownicy administracji zajmujący się

problematyką świadczeń do 5 lat.

Oto analiza odpowiedzi respondentów z poszczególnych grup - G1, G2, G3, na pytania dotyczące kolejno następujących zagadnień:

a) Oceny znajomości wiedzy ogólnej obywateli na temat obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony państwa w czasie pokoju. Odpowiadając na tak sformułowane pytanie jedynie 10% osób badanych tak z grupy G1 jak i grupy G2 oraz 20% z grupy G3 oceniło tę znajomość u obywateli swojego regionu jako zadawalającą. Pozostali respondenci, a więc 90% z grupy G1 jak i z grupy G2 oraz 80% z grupy G3 ocenili tę znajomość jako ledwie zadawalającą lub wręcz niezadawalającą.

b) Oceny znajomości poszczególnych zagadnień związanych z realizacją obowiązku świadczeń przez obywateli najbliższego regionu. Odpowiadając na pytanie dotyczące tych zagadnień osoby badane oceniły najwyżej poziom wiedzy obywateli swojego regionu kolejno na następujące tematy:

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat organów administracji uczestniczących w realizacji obowiązku świadczeń osobistych. W tym wypadku 50% respondentów z grupy G1, 65% z grupy G2 i 60% z grupy G3 określiło wiedzę obywateli na ten temat jako zadawalającą.

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat wymiaru przedmiotowego tego obowiązku. Oceniając poziom wiedzy obywateli na ten temat 40% osób badanych z grupy G1, 35% z grupy G2 oraz 30% z grupy G3 określiło go jako zadawalający.

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych. W tym wypadku 20%

respondentów z grupy G1, 30% z grupy G2 oraz 40% z grupy G3 oceniło poziom wiedzy obywateli na ten temat jako zadawalający.

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat jego wymiaru podmiotowego. Oceniając poziom wiedzy obywateli na ten temat osoby badane tzn. 25% z grupy G1, 30% z grupy G2 oraz 25% z grupy G3 określiło poziom wiedzy obywateli na ten temat jako zadawalający.

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat aktów prawnych regulujących obowiązek świadczeń osobistych. Oceniając poziom wiedzy obywateli w tym zakresie 20% respondentów z grupy G1, 15% z grupy G2 oraz 30% z grupy G3 oceniło poziom wiedzy obywateli na ten temat jako zadawalający.

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat wymiaru czasowego obowiązku świadczeń osobistych. W tym wypadku 10% badanych z grupy G1, 15% z grupy G2 oraz 20% z grupy G3 oceniło poziom wiedzy obywateli na ten temat jako zadawalający.

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat przyczyn i zasad wszczętego postępowania w sprawie niewywiązania się z tego obowiązku. Oceniając wiedzę obywateli na ten temat 10% respondentów z grupy G1, 15% z grupy G2 oraz 20% z grupy G3 określiło jej poziom jako zadawalający.

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat kompetencji organów administracji w zakresie realizacji obowiązku świadczeń osobistych. Poziom wiedzy obywateli na ten temat 10% badanych pracowników administracji z grupy G2, oraz 20% z grupy G3 oceniło jako zadawalający.

- Oceny znajomości wiedzy obywateli na temat przysługują-

cych im środków prawnych służących ich ochronie w tym zakresie. Oceniając wiedzę obywateli na ten temat 10% respondentów z grupy G2, 15% respondentów z grupy G3 określiło jej poziom jako zadawalający.

- Oceny stosunku obywateli do wypełnianego przez nich obowiązku świadczeń osobistych. Odpowiadając na tak sformułowane pytanie 70% badanych z grupy G1, 50% z grupy G2 oraz 40% z grupy G3 stwierdziło, że obywatele traktują ten obowiązek jako wymóg ustawowy lub też poczytują go sobie jako zaszczyt o wymiarze patriotycznym. Z kolei 30% osób badanych z grupy G1 40% z grupy G2 oraz 45% z grupy G3 sądzi, że obywatele traktują obowiązek świadczeń osobistych jako zwykłą stratę czasu lub wręcz zło konieczne. Pozostali respondenci tzn. 10% z grupy G2 i 15% z grupy G3 nie potrafiło w ogóle określić stosunku obywateli do tego obowiązku.

d) Oceny uciążliwości wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych. Odpowiadając na tak sformułowane pytanie 20% badanych pracowników administracji z grupy G1, 50% z grupy G2 oraz 50% z grupy G3 oceniło, że jest to obowiązek mało uciążliwy lub wręcz jego uciążliwość powinna jeszcze zdecydowanie wzrosnąć. Z koleji 80% osób badanych z grupy G1, 50% z grupy G2 oraz 50% z grupy G3 określiło ten obowiązek jako uciążliwy tylko w niektórych okolicznościach lub też jako po prostu uciążliwy.

e) Oceny zasadności tego obowiązku w kontekście zmienionej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie. Biorąc pod uwagę współczesną sytuację międzynarodową 50% badanych pracowników administracji z grupy G1, 80% z grupy G2 oraz 70% z grupy

G3 podkreśliło, że znaczenie obowiązku świadczeń osobistych jeszcze wzrośnie lub też oceniło, że jest to obowiązek nadal ważny. Jedynie 20% respondentów w każdej z badanych grup - G1,G2,G3 określiło, że obowiązek świadczeń osobistych jest współcześnie mniej konieczny lub też, że jest on wręcz przeżytkiem minionej epoki. Pozostałe osoby badane tzn. 30% z grupy G1 oraz 10% z grupy G3 nie potrafiły w ogóle ocenić tego problemu.

f) Wskazania proponowanych zmian jeżeli chodzi o obowiązek świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa w czasie pokoju. Badana populacja pracowników administracji, bez względu na grupę stażową tzn. grupy G1,G2,G3 uznała w zdecydowanej większości, że obowiązek świadczeń osobistych nie wymaga w jego obecnym kształcie dalszych zmian. I tak, jeśli chodzi o jego wymiar podmiotowy, czasowy i przedmiotowy czy też jego uciążliwość, dominuje zgodna opinia we wszystkich grupach G1,G2,G3, że nie wymaga on aktualnie zmian. Jedynie 10% respondentów z grupy G3 wskazało na potrzebę zmiany jego wymiaru podmiotowego oraz 10% respondentów z grupy G2 na taką potrzebę zmiany jego wymiaru czasowego.

g) Ocena stworzonych przez aktualne przepisy możliwości ochrony obywatela w procesie wszczętego wobec niego postępowania w sprawie świadczeń osobistych. Odpowiadając na to pytanie 60% badanych pracowników administracji z grupy G1, tyleż samo z grupy G2 oraz 50% z grupy G3 orzekło, że ochrona obywatela w tym zakresie jest zadawalająca. Z kolei 20% osób badanych z grupy G1, 30% z grupy G2 i tyleż samo z grupy G3 wskazało na potrzebę zmian w tym zakresie. Pozostali respon-

denci tzn. 20% z grupy G1, 10% z grupy G2 i 20% z grupy G3 nie potrafili w ogóle ustosunkować się do tego zagadnienia.

h) Przypadków wszczęcia w podległym administracyjnie obszarze postępowania w sprawie niedopełnienia przez obywateli obowiązku świadczeń osobistych. Analiza odpowiedzi na to pytanie wskazuje, że raczej do rzadkości należały przypadki niedopełnienia tego obowiązku przez obywateli. Częściej z takimi przypadkami mieli do czynienia pracownicy administracji o krótszym stażu pracy tzn. z grupy G1-20% osób badanych i z grupy G2-25% osób badanych.

Podsumuwując przedstawiną powyżej analizę danych zawartych w tabeli 6 można sformułować kilka następujących wniosków.

Po pierwsze, badani pracownicy administracji bez względu na okres zajmowania się problematyką świadczeń osobistych tzn. z grup G1, G2 i G3 ocenili najniżej poziom wiedzy obywateli na temat następujących zagadnień odnoszących się do obowiązku świadczeń osobistych:

a) Przysługujących obywatelowi środków prawnych. Średnio 92% badanej populacji pracowników administracji oceniło wiedzę obywateli w tym zakresie jako niezadawalającą.

b) Przysługujących organom administracji kompetencji w zakresie realizacji obowiązku świadczeń osobistych. Średnio 90% badanej populacji pracowników administracji oceniło wiedzę obywateli na ten temat jako niezadawalającą.

c) Przyczyn i zasad wszczętego postępowania w sprawie świadczeń osobistych oraz jego wymiaru czasowego. W obu przypadkach średnio 85% badanej populacji pracowników administracji oceniło wiedzę obywateli jako niezadawalającą.

Po drugie, badani pracownicy administracji bez względu na okres zajmowania się problematyka świadczeń osobistych tzn. z grup G1, G2, G3 ocenili najwyżej poziom wiedzy obywateli na temat organów administracji uczestniczących w realizacji tego obowiązku. Średnio 58% badanej populacji pracowników administracji oceniło wiedzę obywateli w tym zakresie jako zadawalającą.

Po trzecie badani pracownicy administracji bez względu na okres zajmowania się problematyką świadczeń osobistych tzn. z grup G1, G2, G3 ocenili poziom wiedzy obywateli na temat pozostałych zagadnień odnoszących się do obowiązku świadczeń osobistych jako raczej zadawalający. Ocena ta odnosiła się do następujących zagadnień:

a) Wymiaru przedmiotowego tego obowiązku. Średnio 35% badanej populacji pracowników administracji oceniło wiedzę obywateli w tym zakresie jako raczej zadawalającą.

b) Decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych oraz jego wymiaru podmiotowego. Średnio 30% badanej populacji pracowników administracji oceniło wiedzę obywateli w obu przypadkach jako raczej zadawalającą.

c) Aktów prawnych regulujących obowiązek świadczeń osobistych. Średnio 22% badanej populacji oceniło wiedzę obywateli na ten temat jako raczej zadawalającą.

Z kolei oceniając stosunek obywateli do obowiązku świadczeń osobistych badani pracownicy administracji bez względu na okres zajmowania się problematyką świadczeń osobistych wyrazili w większości opinię pozytywną. 53% respondentów określiło, że obywatele traktują ten obowiązek jako wymóg ustawowy

lub też nadaje mu charakter patriotyczny, zaszczytny. Pozostali respondenci, a więc 39% badanych pracowników administracji orzekło, że obywatele mają negatywny stosunek do tego obowiązku tzn. traktują go jako zło konieczne, lub zwykłą stratę czasu. Tylko 8% badanej populacji pracowników administracji nie potrafiło w ogóle ocenić tego zagadnienia.

Wyrażając swój stosunek do obowiązku świadczeń osobistych pracownicy administracji w większości zgodzili się z opinią, że jest to obowiązek uciążliwy w niektórych okolicznościach (40% respondentów) lub też jest on w ogóle uciążliwy (20% respondentów).

Oceniając zaś jego zasadność w kontekście zmienionej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie większość badanych pracowników administracji bez względu na okres zajmowania się problematyką świadczeń osobistych orzekła, że jego znaczenie będzie jeszcze wzrastać w przyszłości (50% respondentów) lub też po prostu, że jest to obowiązek nadal ważny (17% respondentów).

Na potrzeby zmian w ramach przepisów dotyczących obowiązku świadczeń osobistych zwrócili większą uwagę jedynie pracownicy administracji z grupy G3 tzn. zajmujący sie problematyką powyżej 10 lat oraz z grupy G2 tzn. zajmujący się tą problematyką od 5-10 lat. Otóż 10% respondentów z grupy G3 uznało, że takich zmian wymaga wymiar podmiotowy tego obowiązku. Z kolei 10% respondentów z grupy G2 wskazało, że zmiany powinny dotyczyć wymiaru czasowego tego obowiązku.

Przedstawione w tabelach 4, 5 i 6 dane wydają się uzasadniać jeszcze jeden ogólny wniosek. Wiedza i oceny badanej

grupy obywateli III Rzeczypospolitej na temat świadczeń osobistych, tak podgrupy młodzieży szkół średnich, jak i osób pracujących zawodowo czy będących na emeryturze pozwalają sądzić, że ta problematyka znajduje swoje odzwierciedlenie w ich świadomości obronnej. Najsłabszą stroną świadomości badanych w zakresie obowiązku świadczeń osobistych jest ich wiedza na ten temat. Dużo lepiej prezentuje się poczucie pewnej powinności w tym zakresie o czym świadczyły, dominujące wśród badanych raczej pozytywne oceny zasadności, ważności tego obowiązku chociażby w kontekście współczesnych uwarunkowań międzynarodowych. Sądzić więc można, że obywatele III Rzeczypospolitej są w większości nastawieni pozytywnie wobec tego obowiązku i podejmować będą najczęściej działania zapewniające skuteczne wywiązanie z jego wypełnienia. Częściowym tego potwierdzeniem były bezpośrednie rozmowy z osobami objętymi obowiązkiem świadczeń osobistych, które miały okazję wykonywać określone zadania w ramach tego obowiązku. Prowadzone wywiady z pracownikami organów administracji zajmującymi się tą problematyką oraz analiza planów i sprawozdań dotyczących tego rodzaju działalności na szczeblu organów administracji dodatkowo przekonują o słuszności powyższych wniosków.

Powyższa analiza pozwala także zauważyć, że stwierdzone przez nas świadomościowe przyzwolenie respondentów wobec obowiązku świadczeń osobistych może sprzyjać wszelkiej działalności informacyjno-propagandowej i dydaktyczno-wychowawczej podejmującej w przyszłości te zagadnienia. Jeżeli ta pierwsza działalność czyli informacyjno-propagandowa powinna znaleźć swoje szersze odniesienie w środkach masowej publikacji,

szczególnie o zasięgu regionalnym oraz różnego rodzaju zakładach i instytucjach, których pracownicy są objęci tym obowiązkiem. To ta druga czyli dydaktyczno-wychowawcza podejmująca zagadnienia obowiązku świadczeń osobistych powinna znaleźć swoje wyraźne zakotwiczenie w programach szkół średnich o wszystkich profilach kształcenia. Tu młodzież powinna poznawać najważniejsze aspekty tego obowiązku i wynikających stąd dla niej powinności.

PRZYPISY DO ROZDZIAŁU I

1. B.Suchodolski, Wychowanie dla przyszłości, Warszawa 1960r., s.85.
2. Tamże..., s.13.
3. Zob. Z.Krasnodębski, Rozumienie ludzkiego zachowania, Warszawa 1986r.
4. Por. B.Balcerowicz, J.Pawłowski, J.Marczak, Podstawowe założenia strategii obrony Polski, MW 1991r., Nr 6, str.15-16.
5. Fiłosowskij Sławar..., str.373.
6. Słownik psychologiczny, Pod red. W.Szewczuka, Warszawa 1979r., str.272.
7. Por. Fiłosowskij Sławar, (cyt. wyd.) s.374.
8. Por. T.Tomaszewski, Świadomość (w:) Psychologia, pod red. T.Tomaszewskiego, Warszawa 1976r., s.171-172.
9. J.P.Guilford, Natura inteligencji człowieka, Warszawa 1978r. s.487.
10. Por. T.Tomaszewski, Świadomość ... , s.172.
11. Por. K.Gorlach, Świadomość społeczna jako kategoria teoretyczna, SS 1979r., nr 2, str.58.
12. Por. A.Boczkowski, Struktura i funkcjonowanie świadomości jednostki a zjawiska zainteresowań społecznych, SS 1986r., nr 1, str.86.

13. Por. T.Tomaszewski, Czynności świadome, (w:) Psychologia jako nauka o człowieku, M.Maruszewski, J.Reykowski, T.Tomaszewski, Warszawa 1967, s.298.

14. Por. S.Nowak, Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych, (w:) Teorie postaw, pod red. S.Nowaka, Warszawa 1973r.

15. Por. J.Reykowski, Postawy a osobowość, W: Teorie postaw, (cyt. wyd.), str.89 i nast.

16. Por. J.Pieter, Zarys metodologii pracy naukowej, Warszawa 1975r., PWN, str.71 i nast.

17. Z.Zaborowski, Wstęp metodologii badań pedagogicznych, Wrocław-Warszawa-Kraków 1973r., str.135.

18. Por. S.Gerstmann, Rozmawa i wywiad w psychologii, Warszawa 1985r., s.53 i nast.

19. Z.Skorny, Metody badań i diagnostyka psychologiczna, Wrocław 1974r., str.214.

Rozdział II

ZAKRES I TREŚĆ OBOWIĄZKU OBRONY PAŃSTWA

§1. OBOWIĄZEK OBRONY PAŃSTWA W ŚWIETLE POSTANOWIEŃ KONSTYTUCJI RP.

Podjęcie problematyki świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa skłania do zajęcia się kwestią prawnej regulacji pozycji jednostki w zakresie obronności w ogóle, co wynika z przyczyny zasadniczej. W sferze zainteresowań obywateli dominujące są zagadnienia praw i wolności, natomiast prawie niezauważalne pozostają obowiązki jednostki wobec własnego społeczeństwa[1]. Jednakże bez zwrócenia uwagi na określone powinności obywateli niemożliwe jest rozpatrywanie pozycji jednostki w społeczeństwie oraz jej obowiązków wobec wspólnoty. Z drugiej strony nie wolno dopuścić aby obowiązki obywateli w zakresie obronności państwa pozostawały na uboczu praw i wolności.

Podnosząc kwestię podstawowych obowiązków obywatelskich dotyczących obronności należy podkreślić, że normy regulujące pozycję prawną jednostki posiadają systemowy charakter. Takie zaś unormowanie wymaga równomiernego traktowania wszystkich elementów w postaci praw, wolności oraz obowiązków jednostki. Rozstrzygnięcie tego problemu nie sprawi wielu trudności jeś-

li dokona się uściśleń terminologicznych pojęcia "obywatelstwo" oraz "obowiązek prawny"[2]. Dopiero wówczas będzie można sformułować definicję pojęcia "obowiązek obywatelski".

Podstawowym wyznacznikiem wyodrębniającym "obowiązek obywatelski" spośród różnych zobowiązań jednostki jest kryterium podmiotowe. Odnosząc się do tego kryterium można wyrazić opinię, że cechą charakterystyczną "obowiązku obywatelskiego" jest fakt, iż ich adresatem są wyłącznie obywatele[3]. Warto tu zwrócić uwagę na pogląd sformułowany przez K.Grzybowskiego, który ze swojego punktu widzenia termin "obywatel" odnosi do członka społeczeństwa posiadającego konstytucyjnie zagwarantowane uprawnienia i podlegającego określonym obowiązkom na rzecz państwa. Obywatelstwo natomiast przedstawia on jako "stan jednostki wchodzącej w skład konkretnego państwa"[4]. Inny z autorów - W.Ramus, uważa że obywatelstwo jest: "Trwałym węzłem prawnym łączącym osobę fizyczną z państwem". Wymieniony autor łączy z obywatelem prawną przynależność człowieka do określonego państwa, z której to wynikają wzajemne prawa i obowiązki takiej osoby i państwa. Jak kontynuje W.Ramus prawa te i obowiązki stanowią materialno-prawną treść obywatelstwa i są ustalane przez państwo. Ponadto powstają w zależności od warunków społeczno-politycznych i ekonomicznych. Będą więc różne w poszczególnych państwach, a nawet w jednym i tym samym państwie w różnych jego okresach[5].

Przedstawione definicje w sposób wymierny oddają obraz więzi prawnej jaka następuje pomiędzy obywatelem a państwem. Zachodzi tu pytanie: czy słuszne jest ograniczenie obywatelstwa wyłącznie do prawnego związku jednostki z państwem?

Stanowisko takie podziela R.Wieruszewski zwracając równocześnie uwagę, iż trafne z formalnego punktu widzenia, może ono pomijać[6] inne istotne elementy składające się na więź jednostki z państwem. O elementach tych mówi F.Siemieński określając je jako więź psychiczną pomiędzy jednostką a zbiorowością zorganizowaną w państwo oraz fakt traktowania danego państwa przez tę jednostkę jako własnej ojczyzny[7]. O dodatkowych elementach wspomina też K.Dębski pisząc, iż istota obywatelstwa sprowadza się do pewnego minimum identyfikacji celów życiowych człowieka z celami organizacji państwowej, której jest członkiem[8].

Dokonując oceny wymienionych poglądów z prawnego punktu widzenia najbardziej użyteczna jest definicja obywatelstwa wyrażona przez W.Ramusa. Określa ona zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli danego państwa oraz innych podmiotów fizycznych żyjących na jego terenie. Różnica ta sprowadza się do tego, iż obywatele danego państwa posiadają określone prawa oraz określone obowiązki zagwarantowane przez akt prawny najwyższej rangi, tj. konstytucję. Takich praw i obowiązków nie posiadają osoby będące obywatelami innego państwa. Obywatele są grupą szczególnie uprawnioną lub zobowiązaną.

Rozpatrując pojęcie "obowiązków obywatelskich" dotyczących obrony państwa należałoby zastanowić się nad następującym zagadnieniem: jakie znaczenie ogólna teoria prawa nadaje wymienionemu pojęciu? Pomimo znacznej wagi zagadnienia literatura przedmiotu nie przedstawia expressis verbis definicji tego pojęcia. W praktyce teoria prawa ogranicza się w zasadzie do przedstawienia elementów składających się na to pojęcie. Ma-

jąc na względzie powyższą uwagę warto zwrócić się w kierunku definicji przedstawionej przez F.Siemieńskiego[9].

Wymieniony autor uważa, że:

1. Obowiązek zawsze wynika z normy prawa.

2. Względem adresata istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania.

3. Ze strony państwa ciąży powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków przez obywateli, z uwzględnieniem interesu ogólnospołecznego oraz innych obywateli.

4. W przypadku sporu na organach państwowych spoczywa konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek konkretnego postępowania obywateli.

Znacznie prostszą definicję obowiązków obywatelskich przedstawia w swojej pracy Z.Ziembiński. Głosi on, iż czyn może polegać na jakimś działaniu lub zaniechaniu. W sytuacji, gdy norma nie określa czynu formalnie powinna wówczas wskazywać jaki stan rzeczy ma być przez adresata normy zrealizowany. Stan ten może składać się ze złożonego zespołu działań lub zaniechań[10].

Wymienione elementy obowiązków obywatelskich w zasadzie potwierdzają zgodność autorów oraz prezentowanych przez nich poglądów co do zakresu powinności obywateli względem własnego państwa. Ponadto przedstawione przykłady pozwalają na wyciągnięcie wniosku: Pojęcie "obowiązków obywatelskich" należy utożsamiać z powinnością określonego zachowania się, która wynika z zawartego w normie prawnej żądania oraz z procesem realizacji obowiązku o charakterze prawnym przez zobowiązane

podmioty oraz zagadnieniem sankcji. Stopień i rozmiar tej sankcji jest zróżnicowany i uwarunkowany różnymi czynnikami (np. ustawa o pow. ob.obr. stosuje różne sankcje, w zależności od formy obowiązku oraz tego czy obywatel uchyla się od wykonania obowiązku w czasie pokoju lub w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny). Uzasadnione jest więc stanowisko, że zasadniczą funkcją obowiązków obywatelskich jest ochrona dóbr, których istnienie jest niezbędne dla funkcjonowania zorganizowanej wspólnoty państwa. Katalog tych dóbr zawarty jest w postanowieniach Konstytucji RP i dotyczy sfery społecznej, ekonomicznej i politycznej[11]. Przykładowo, w obrębie sfery ekonomicznej do podstawowych dóbr społecznych zaliczyć trzeba elementy majątku narodowego. W sferze socjalnej duże znaczenie będą miały dobra służące ochronie poziomu i jakości życia ludzi. Skala problemów tej kwestii będzie miała zazwyczaj charakter zmienny. Z kolei do naczelnych dóbr społecznych w sferze politycznej zaliczyć należy niewątpliwie niepodległe i suwerenne państwo. Z jego ochroną ściśle wiąże się obrona i umocnienie istniejącego ustroju.

Wymienione dobra istnieją w warunkach każdego państwa w dosyć ścisłym powiązaniu, dlatego nasuwa się pytanie o kategorie ich oceny. Otóż rozważając funkcję obowiązków obywatelskich dotyczących obrony państwa należy pamiętać, że jedną z podstawowych idei koncepcji praw i obowiązków jest dążenie do pogodzenia interesów jednostki z interesami społecznymi. Zdarza się jednak, że w warunkach rozwoju demokratyzacji życia społecznego naszego kraju występują oznaki sprzeczności z tymi interesami (np. ruchy pacyfistyczne, anarchistyczne, kon-

centracja uwagi na interesie jednostkowym itp.). Rozstrzyganie owych sprzeczności z pewnością stanowi pewien problem dla państwa, pomimo że prawa i obowiązki obywatelskie służą do realizacji tych samych celów, tzn. związanych z zachowaniem wymienionych wcześniej sfer życia społecznego[12]. Należy wyrazić pogląd, że największa skuteczność wzajemnego uzupełniania się praw i obowiązków obywatelskich jest wówczas, gdy spotyka się ona ze społeczną aprobatą i akceptacją. Z drugiej strony na zjawisko to wpływają w znacznym stopniu także metody sprawowania władzy w państwie. Jak uważa Z.Jarosz i S.Zawadzki w swoim opracowaniu pt. "Prawo konstytucyjne" - daje to "przesłankę kształtowania bezpieczeństwa i ochrony prawnej jako ważnego elementu świadomości obywatela, warunkującego jego aktywność polityczną i społeczną"[13]. Brak takiej koncepcji prowadzi do przeciwstawienia praw obowiązkom, które zmieniają swoją cechę. Następuje rozejście się norm regulujących pozycję prawną jednostki w społeczeństwie a ponadto utrudnia ukształtowanie społeczne pożądanego obrazu obowiązków jako uzupełnienia praw obywatelskich.

Podzielając przedstawione stanowisko należy zwrócić uwagę na ocenę postanowień Konstytucji RP o charakterze normotwórczym. Ponieważ przedmiotem rozważań niniejszej rozprawy są tylko obowiązki obywatelskie dotyczące obronności, poruszoną kwestię trzeba zawęzić do grupy przepisów poświęconych temu zagadnieniu. Wydaje się, że w tym przypadku najwłaściwsza jest interpretacja umożliwiająca przeprowadzenie oceny obowiązków obywateli z punktu widzenia pozycji jednostki. Chodzi tu zwłaszcza o te postanowienia, które stwarzają możliwość

nałożenia na jednostkę konkretnych powinności, wpływających w sposób bezpośredni na realizację przedsięwzięć obronnych w naszym państwie. Są nimi postanowienia o charakterze normatywno-prawnym, na mocy których kompetentne organa państwowe, a w szczególności Sejm, mogą dokonać konkretyzacji w ustawach obowiązków najwyższego rzędu[14]. Taki właśnie charakter zawierają przepisy Konstytucji RP dotyczące obowiązków obrony państwa, zawarte w rozdziale 8, traktujące o podstawowych prawach i obowiązkach obywateli.

Określając, że unormowanie zawarte w wymienionym rozdziale Konstytucji RP posiada charakter prawny, trzeba wyjaśnić co ono w praktyce oznacza. Otóż jest sprawą oczywistą, że unormowanie to nie formułuje bezpośrednich nakazów i zakazów postępowania, których naruszenie mogłoby wobec obywateli spowodować zastosowanie sankcji przymusu. Z postanowień konstytucji wywodzi się jedynie podstawa obowiązku i odpowiedzialności jednostki. Dlatego z charakteru prawnego obowiązków konstytucyjnych wynika nakaz realizacji zawartych w Konstytucji spraw za pomocą ustaw zwykłych. Stąd zadaniem ustawodawstwa zwykłego jest wypełnienie ram ogólnych treścią normatywną, poprzez określenie konkretnych wzorców postępowania[15]. Egzekwowanie obowiązków możliwe jest dopiero wówczas, gdy sprecyzowany jest zarówno sposób wypełnienia danej powinności jak i określenie sankcji w przypadku jej naruszenia. Te zaś elementy mogą być ustalone jedynie na drodze aktów wykonawczych.

W tym miejscu może powstać pytanie: czy zasadne jest zawarcie obowiązków obywatelskich w najwyższym akcie prawnym państwa? Wątpliwości takich być nie powinno jeśli zważy się, że uregu-

lowanie obowiązków normami konstytucji oznacza nadanie im najwyższej mocy prawnej. Państwo określa w ten sposób jednoznacznie podstawowe priorytety swojej działalności, przy realizacji których niezbędny jest aktywny udział wszystkich obywateli[16]. Konstytucyjna regulacja obowiązków wyznacza również ramy prawne dla danej formy powinności obywatelskiej. Jednakże ustawodawca zwykły, dokonując niezbędnej konkretyzacji powinności konstytucyjnych, nie może poza te ramy wykraczać.

Przechodząc do bardziej szczegółowych rozważań niezbędne jest zwrócenie uwagi na fakt, iż ustawodawca konstytucyjny określił obowiązek obrony państwa jako "najświętszy" i zakwalifikował go do podstawowych obowiązków obywatelskich[17]. Określenie "najświętszy" zostało użyte wyłącznie do tego obowiązku i właśnie ono wyznacza jego najwyższą rangę. Obok niego występuje zaszczytny obowiązek patriotycznej służby wojskowej, który również należy do obowiązków obywatelskich. Wymienione tu pojęcia jakkolwiek wskazują doniosłość obowiązków obywatelskich - mają charakter największego uogólnienia konkretnych zjawisk, co z uwagi na miejsce ich umieszczenia jest całkowicie zrozumiałe. Znajomość i analiza tych zjawisk oraz ustawodawstwa zwykłego, w których znajdują one swoje odbicie,może dopiero wypełnić te pojęcia właściwą im treścią. Tak jak bezpieczeństwo narodowe nie może zniknąć z pola zainteresowania państwa, nawet najbardziej liberalnego, tak też obowiązek obrony Ojczyzny nie może być traktowany rozłącznie w odniesieniu do obywateli[18]. Uznając te elementy za podstawę do dalszych rozważań należy stwierdzić, że w sferze tak ujętego obowiązku dadzą się umieścić różne formy obowiązków oby-

wateli służących obronie suwerenności i niepodległości Ojczyzny.

Regulacja prawna zawarta w Konstytucji RP nie jest odosobniona, jeśli odwołamy się do norm konstytucyjnych chociażby państw europejskich. Na przykład Konstytucja Republiki Włoskiej w rozdziale poświęconym prawom i obowiązkom obywatelskim na plan pierwszy wysuwa "święty obowiązek obrony ojczyzny", zobowiązując ich jednocześnie do wierności wobec republiki[19].

Konstytucja Finlandii w rozdziale zatytułowanym Obrona Krajowa głosi, iż: "Każdy obywatel obowiązany jest uczestniczyć w obronie kraju lub przykładać się do niej zgodnie z przepisami ustawy" [20].

Z kolei Konstytucja Królestwa Danii mówi, iż: "Każdy mężczyzna zdolny do noszenia bronii obowiązany jest do osobistego udziału w obronie swego kraju" [21].

Konstytucja Związkowa Konfederacji Szwajcarskiej stwierdza: "Każdy Szwajcar jest obowiązany do służby wojskowej" [22].

Jak widać przedstawione sformułowania konstytucji stosują zamiennie pojęcie "obrona ojczyzny", "obrona kraju". Każde z wymienionych pojęć w zastosowaniu do obywateli państwa ma znaczenie raczej formalne, dotyczy czystości języka i jego strony emocjonalnej, nie narusza zaś istoty problemu. Używając zatem pojęcia "obrona kraju", "obrona ojczyzny" lub "obrona państwa" przez jego obywateli poruszamy ten sam problem. Termin "obrona ojczyzny" nie jest jednak adekwatny, np. dla organów państwowych lub podmiotów gospodarczych. Mogą one realizować zadania z zakresu obrony państwa, bądź też współ-

działać w wykonywaniu przez obywateli obowiązku obrony ojczyzny. Wypływa stąd wniosek, że właściwe jest posługiwanie się w rozważaniach na temat powszechnej obronności ogólniejszym określeniem "obrona państwa" i że rozwiązania prawne oraz poglądy teoretyczne odnoszące się do dziedziny określonej mianem obrony państwa mogą mieć zastosowanie również w zakresie obrony ojczyzny, o której wspomina art.92 ust.1 Konstytucji RP. W każdym wypadku z powołanej normy konstytucyjnej nie wynikają żadne ograniczenia. Dlatego też, używane dość często w aktach normatywnych i literaturze pojęcie "obrona kraju" pokrywa się z pojęciem "obrona państwa". Przykładem jest ustawa z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP, która w art.1 głosi, iż "obrona ojczyzny" jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej[23]. Wymienione przepisy odnoszą się do następujących faz realizacji zadań obronnych:

1. Przygotowania do obrony;
2. Umacniania obronności;
3. Obrony.

Jest to jeden z możliwych podziałów, według którego rozkłada się ciężar obowiązku i zadań w tej dziedzinie[24].

Obowiązek obrony ojczyzny jest ogólną i naczelną powinnością wszystkich obywateli. W jego ramach mieszczą się odrębne rodzaje obowiązków, z nimi zaś wiążą się obowiązki szczegółowe. Rodzaje obowiązków, ich zakres podmiotowy oraz zasady określają z reguły ustawy oraz akty wykonawcze. Mogą też być sytuacje szczególne, gdzie realizacja przez obywateli obowiązku obrony ojczyzny odbywa się poza ustaleniami obowią-

zujących przepisów. Należy wyjaśnić, iż są to sytuacje, w których powinność ta spełniana jest przez obywateli samorzutnie. Jej przejawem może być ochotnicze zgłaszanie się do służby wojskowej lub wykonywanie innych zadań obronnych przez obywateli, którzy - zgodnie z właściwymi przepisami - nie podlegają tym obowiązkom, bądź też spełniają dobrowolnie świadczenia materialne na rzecz obrony państwa. Ochotnicze spełnianie w ramach powszechnego obowiązku zadań w dziedzinie obronności jest prawem wszystkich obywateli polskich. W sformułowaniach tych wyraża się szczególny charakter interesującego nas obowiązku obywatelskiego.

Obrona ojczyzny jako wartości ogólnonarodowej jest przedmiotem szerokich regulacji prawa państwowego a nawet wykracza poza jego granice. Prawo narodu do obrony ojczyzny gwarantują w stosunkach zewnętrznych także normy prawa międzynarodowego[25]. Obejmują one m.in. określoną ochroną osoby walczące w obronie jej suwerenności. Działając w obronie ojczyzny obywatel działa także w obronie własnego dobra. W wolnym państwie jego suwerenność splata się z interesem jednostki w bardzo szerokim zakresie. Z tego względu udział i czynne poparcie szerokich kręgów społecznych dla przedsięwzięć państwa w umocnieniu jego obronności stanowi zagadnienie wielkiej wagi.

W świetle powyższych stwierdzeń, obowiązek obrony ojczyzny przez obywateli charakteryzuje się specyficznymi cechami. Na płaszczyźnie ustawodawstwa krajowego stanowi pojęcie o szerokiej treści oraz wiąże się z bytem państwa jako określoną organizacją suwerennego społeczeństwa[26]. W ujęciu przedmiotowym

realizowany jest w różnym zakresie, formach i czasie.
Do najistotniejszych elementów tego ujęcia należą:

1. Rodzaj obowiązków;
2. Podmiot obowiązku;
3. Miejsce realizacji;
4. Okres realizacji.

W ujęciu rodzajowym obowiązek obrony ojczyzny można ująć w dwóch aspektach. Po pierwsze jako obowiązek osobistego bezpośredniego udziału w realizowaniu zadań obronnych. Po drugie, obowiązek materialnego świadczenia na rzecz obronności, zwany także obowiązkiem świadczeń rzeczowych. W ramach pierwszej grupy występują obowiązki o różnym charakterze i zakresie. Umiejscowiony w niej jest wymieniony przez Konstytucję RP zaszczytny obowiązek patriotycznej służby wojskowej a w jego ramach również szczególny obowiązek wojskowy, obejmujący zawodową służbę wojskową, zastępczą służbę poborową oraz świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju.

Wkład obywateli na rzecz obrony ojczyzny wyraża się ponadto w ich pośrednim osobistym lub materialnym udziale w realizowaniu przedsięwzięć służących lub mogących służyć wzmocnieniu jej bezpieczeństwa[27]. Wymienić tu można świadczenia, które składają się na budżet państwa i przeznaczone są na cele obrony, stając się częścią dochodu narodowego wypracowanego przez społeczeństwo. Świadczenia pośrednie nie są określone w sposób wyraźny przepisami prawa i należą do kategorii raczej niewymiernej oraz mało odczuwalnej dla poszczególnych jednostek.

Charakter obowiązku pod względem zakresu i ciężaru jest zróżnicowany w odniesieniu do osób zobowiązanych do jego realizacji. W innym stopniu obciąża mężczyzn a inaczej kobiety. Przykładowo, w okresie pokoju obowiązek poborowy lub obowiązek odbywania czynnej służby wojskowej, a zwłaszcza podstawowy jego rodzaj - zasadnicza służba wojskowa, spoczywa na mężczyznach[28]. W tej kwestii decydujący jest również wiek obywateli, ich zdolności fizyczne i psychiczne, kwalifikacje itp. Wiek obywateli decyduje m.in. o podleganiu poszczególnym obowiązkom obronnym i realizowaniu wynikających z nich zadań szczegółowych. Z koleji stan zdrowia może uwolnić obywatela, częściowo lub całkowicie, od obowiązku służby wojskowej lub pracy w ramach obowiązku świadczeń osobistych. Należy dodać, iż o zakresie obowiązku obrony decyduje również miejsce zajmowane przez obywateli w układzie społecznym. Przykładowo absolwenci szkół wyższych, osoby duchowne, są zwolnione z obowiązków wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, lub obowiązki te są w stosunku do nich ograniczone[29]. Wreszcie kwalifikacje zawodowe mogą wpływać na wykonywanie odpowiedniego rodzaju obowiązku obrony (np. w wojskowej służbie zdrowia, transporcie itp.).

Miejsce realizacji obowiązku obrony wynika z przyjętej doktryny wojennej państwa. W pierwszym wypadku mogą to być siły zbrojne, w drugim zaś obrona cywilna, uczestnictwo w samoobronie ludności, służba zastępcza itp. Siły zbrojne są organizacją państwa, w której praktyczna realizacja obywatelskiego obowiązku obrony ojczyzny jest najbardziej widoczna, a zakres obowiązków szczegółowych jest w zasadzie największy.

Występuje także inne jego nasilenie niż w działaniach obronnych realizowanych przez organa administracji rządowej (np. ćwiczenia samoobrony). Wszystkie wymienione czynniki decydują o istocie, zakresie i formach obowiązku obywateli w dziedzinie obrony ojczyzny. Powoduje to konieczność uwzględnienia wszystkich czynników nie tylko w koncepcji obrony państwa, lecz także przełożenia ich na przepisy wykonawcze dotyczące bezpośrednio obowiązków obywateli.

Przez okres realizacji obowiązku należy rozumieć ogólną sytuację państwa w zakresie jego bezpieczeństwa zewnętrznego. Sytuacja ta pozwala wyodrębnić okresy: pokoju, ogłoszenia mobilizacji oraz wojny. Poszczególne rodzaje obowiązków obywateli w aspekcie obronnym wiążą się z mniejszymi lub większymi uciążliwościami, w zależności od okresu, w którym są pełnione. Stąd też przed państwem i obywatelami stawiane są inne zadania oraz inaczej rozkłada się ciężar obowiązku obronnego. Najmniejszy ciężar obowiązków występuje w okresie pokoju, kiedy umacnia się potencjał obronny państwa, przygotowuje gospodarkę i terytorium kraju na wypadek wojny, przysposabia obywateli do obrony ojczyzny i utrzymuje siły zbrojne w gotowości obronnej.

Dla wielu obywateli ciężar obowiązku "okresu pokoju" jest stosunkowo niewielki, jednak w okresie bezpośredniego zagrożenia wysiłek obronny wzrasta[30]. Uruchamia się bowiem wtedy nowe środki i obowiązki obronne. W przypadku negatywnego rozwoju sytuacji przeprowadza się w miarę potrzeby mobilizację częściową lub powszechną, przedłuża obowiązkową czynną służbę wojskową, wprowadza nezbędne ograniczenia osobiste obywateli

(np.:zawieszenie urlopów w wojsku, ograniczenie wyjazdów zagranicznych, itp.). W czasie wojny ciężar obowiązku obrony ojczyzny jest największy i najszerszy, gdyż dochodzą nowe elementy - walka zbrojna i obrona czynna.

Kończąc rozważania dotyczące obrony państwa można zaaprobować zawarte w Konstytucji RP rozwiązania prawne, ponieważ:

1. Stworzona została uniwersalna podstawa obrony państwa przy współudziale szerokich mas obywateli.

2. Konstytucja RP zajmując najwyższe miejsce wśród źródeł prawa stanowi podstawę dla kolejnych aktów wykonawczych precyzujących formy i zakres powszechnego obowiązku obrony państwa.

3. Powszechność obowiązku obrony polega na tym, że skierowany jest on do obywateli niezależnie od płci, specjalności zawodowej czy też miejsca zajmowanego przez nich w układzie społecznym.

§2. ZAKRES PODMIOTOWY OBOWIĄZKU ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH.

Uznanie suwerenności państwa jako dobra nadrzędnego uwidoczniło się wprowadzeniem przez ustawodawcę konstytucyjnego obowiązku jego ochrony przez obywateli. W dalszej kolejności spowodowało to konieczność ustanowienia reżimu praktycznego wykonywania zadań na rzecz obrony, w sposób bezpośredni lub pośredni, przez jak najszersze rzesze adresatów obowiązku. Aby osiągnąć znaczną efektywność realizacji nakreślonego Konstytucją celu, prawodawca w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP dokonał uściślenia kategorii, w zależności od charakteru oraz rodzaju zadań obronnych[31].

Ponieważ zasadniczy nacisk w pracy położono na problemy dotyczące świadczeń osobistych na rzecz obrony państwa w czasie pokoju, dalsze wywody skoncentrują się na kategorii wiekowej obywateli, którzy zostali z mocy ustawy przewidziani do wypełnienia tej formy obowiązku obrony.

Rozwinięcie dyspozycji konstytucyjnej w stosunku do obowiązku świadczeń osobistych obywateli w czasie pokoju znalazło swoje odbicie w art.200 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. W rozumieniu wymienionego przepisu na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły szesnaście a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych. Oznacza to, że ustawodawca dokonał przesunięcia zakresu podmiotowego obowiązku świadczeń w kierunku osób fizycznych.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak rozpiętość obowiązku. Takiego kryterium wieku ani rodzaju podmiotów zobowiązanych

do spełnienia świadczeń ustawa o pow.ob.obr. nie przewiduje w odniesieniu do żadnego z pozostałych form obowiązku[32]. Przykładowo, obowiązek świadczeń osobistych w równym stopniu dotyczy mężczyzn, kobiet oraz osób małoletnich. Widać tu znaczne dysproporcje, jeśli wymieniony obowiązek odnieść do innego obowiązku - służby wojskowej. Kryteria wiekowe tego obowiązku są następujące: obowiązkowi podlegają mężczyźni począwszy od 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym kończą osiemnaście lat życia do końca roku kalendarzowego, w którym kończą pięćdziesiąt, natomiast posiadający stopień chorążego lub oficerski - sześćdziesiąt lat życia oraz kobiety posiadające kwalifikacje przydatne do tej służby począwszy od 1 stycznia roku kalendarzowego, w którym kończą osiemnaście lat życia do końca roku kalendarzowego, w którym kończą czterdzieści, natomiast posiadające stopień oficerski - pięćdziesiąt lat życia[33].

Przedstawione porównanie zakresu czasowego obydwu form obowiązku każe zastanowić się nad kwestią wieku. Otóż przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony, dotyczące obowiązku służby wojskowej wskazują na znaczne różnice w kryteriach wieku osób zobowiązanych do świadczeń osobistych. Uwagę zwraca również obniżenie wieku osób podlegających wymienionemu obowiązkowi. Powoduje ono, iż podmiotem obowiązku mogą być osoby jeszcze przed osiągnięciem pełnoletn ości (tj. osoby pomiędzy 16 a 18 rokiem życia). Można wyrazić pogląd, iż normodawca w art.200 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony usiłował przetransponować, w jak najszerszej postaci, zapis konstytucyjny nakładający obowiązek obrony ojczyzny na każde-

go obywatela. Rozwiązanie ustawowe zaowocowało wprowadzeniem zasady równości w stosunku do obywateli przewidzianych do wykonania świadczeń osobistych. W efekcie dyspozycja art.200 ust.1 omawianej ustawy spowodowała nałożenie obowiązku na wszystkich obywateli bez względu na płeć, wykształcenie oraz status społeczny, jeżeli znajdują się oni w przedziale pomiędzy szesnastym a sześćdziesiątym rokiem życia.

Praktyka życia codziennego dowodzi, że realizacja norm ustawowych często jest ograniczona, na skutek wyłączenia pewnej kategorii adresatów norm spod mocy ich obowiązywania. Podobne ograniczenia mają zastosowanie do zakresu podmiotowego obowiązku świadczeń osobistych. W jednych okolicznościach obywatele będą całkowicie zwolnieni od wykonania obowiązku, w innych zaś obowiązek wykonania świadczeń ulegnie pewnym ograniczeniom. Podstawy prawne takiego zwolnienia lub ograniczenia obowiązku zawiera rozporządzenie RM z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony[34].

Z racji na charakter służby mającej bezpośredni związek z obronnością kraju z obowiązku wykonania świadczeń osobistych zostali wyłączeni żołnierze pełniący czynną służbę wojskową oraz osoby, którym wręczono kartę powołania do tej służby, jeżeli termin stawienia do tej służby koliduje z terminem wykonania świadczeń (§13 ust.1 pkt.1). Podobnie zostali potraktowani poborowi odbywający służbę w obronie cywilnej lub służbę zastępczą (§13 ust.1 pkt.2).

Z powodu na pełnienie służby związanej z utrzymaniem porządku publicznego i ochronę mienia wyłączono funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Służby

Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej oraz pracowników Służby Ochrony Kolei, straży przemysłowej i straży pocztowej, sędziów i prokuratorów (§13 ust.1 pkt.5).

Ze względu na stan zdrowia wyłączono z obowiązku osoby zaliczone do I lub II grupy inwalidów oraz uznane za trwale niezdolne do prowadzenia gospodarstwa rolnego (§13 ust.1 pkt.4).

Z uwagi na charakter funkcjonowania organów władzy państwowej oraz organów samorządowych, obowiązkowi świadczeń osobistych nie podlegają osoby wybrane do Sejmu i Senatu oraz samorządu terytorialnego na czas trwania kadencji (§13 ust.1 pkt.3).

Ogólnospołeczny wymiar pełnionych funkcji spowodował, że z wykonania obowiązku świadczeń osobistych wyłączono osoby zatrudnione na stanowiskach kierowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz na stanowiskach w opiece społecznej i placówkach opiekuńczo-wychowawczych (§13 ust.1 pkt.2).

Wyłączenie z obowiązku świadczeń osobistych objęło także osoby należące do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych, członków ich rodzin oraz inne osoby zrównane z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na mocy ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie mają obywatelstwa polskiego[35].

W społecznie uzasadnionych okolicznościach przepisy rozp. RM w sprawie świadczeń biorą pod ochronę szczególną kategorię obywateli. Chodzi tu o kobiety w ciąży i w czasie urlopu macierzyńskiego lub osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat ośmiu (§13 ust.1 pkt.6), oraz osoby sprawujące opiekę

nad dziećmi od lat ośmiu do szesnastu albo obłożnie chorymi, jeżeli opieki tej nie można powierzyć innym osobom (§13 ust.1 pkt.7).

Organa administracji samorządowej zwalniają od wykonania obowiązku świadczeń osobistych na podstawie właściwych dokumentów, przedłożonych przez zainteresowane osoby. Powstanie przyczyn uniemożliwiających lub utrudniających wykonanie świadczeń zobowiązuje osobę, na którą nałożono obowiązek świadczeń określonych czynności. Mianowicie, w przypadku gdy osoba, na którą nałożono obowiązek świadczeń osobistych nie może stawić się do wykonania tych świadczeń w terminie określonym w decyzji lub wezwaniu) z powodu obłożnej choroby, niezwłocznie powiadamia o tym organa administracji samorządowej osobiście lub przez inne osoby. Po ustąpieniu choroby powinna ona zgłosić się niezwłocznie do wymienionych organów, przedstawiając w tej sprawie zaświadczenie lekarskie (§13 ust.1). Podobny obowiązek istnieje po stronie organu administracji samorządowej. Zobowiązany jest on do powiadomienia wojskowego komendanta uzupełnień, organu obrony cywilnej albo kierownika państwowej jednostki organizacyjnej, na rzecz której świadczenie miało być wykonane, o przyczynach niemożności wykonania świadczeń przez wskazane w decyzji osoby. Niedopełnienie wskazanego w §13 ust.1 rozp. RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony obowiązku będzie prowadziło do negatywnych dla obywatela konsekwencji natury prawnej, wynikających z działu VII ustawy o pow.ob.obr. zatytułowanego "Przepisy karne, przejściowe i końcowe". W świetle art.224 ust.3 wymienionej ustawy niezgłoszenie się w określonym terminie i miejscu na

wezwanie właściwych organów, w sprawach dotyczących powszechnego obowiązku obrony, podlega karze aresztu do 3 miesięcy albo karze grzywny. Tej samej karze podlega osoba, która uchyla się od wykonania obowiązku świadczenia osobistego lub umyślnie utrudnia albo uniemożliwia wykonanie tego świadczenia (art.227 ust.1 pkt.1 oraz art.227 ust.2).

Ustawa w części poświęconej sankcjom przymusu, w związku z uchylaniem się od wykonania obowiązku świadczeń osobistych, przewiduje ten sam gatunkowy rodzaj sankcji dla wszystkich grup wiekowych obywateli podlegających tej formie obowiązku. Stawia to pod znakiem zapytania czy wymienione "środki dyscyplinujące" społeczeństwo będą słusznie stosowane w odniesieniu do najmłodsze grupy osób przewidzianej do spełnienia świadczeń, tj. małoletnich. Zagadnienie kierowania norm prawnych do osób poniżej osiemnastego roku życia nie jest problemem odosobnionym w praktyce stosowania prawa. Przykładem mogą być przepisy "Kodeksu Karnego"[36] oraz "Kodeksu wykroczeń"[37], które dla większej skuteczności przestrzegania zawartych w nich postanowień obniżają dolną granicę wieku adresatów. Jednak odpowiedzialność za naruszenie norm któregokolwiek z wymienionych aktów prawnych mogą ponosić osoby od siedemnastego roku życia. Jak zatem wyegzekować obowiązek zachowania się osób pomiędzy 16 a 17 rokiem życia, zgodny z treścią art.200 ust.1 ustawy o pow.ob.obr. dotyczącego świadczeń osobistych. Należy sądzić, że zastosowanie kary aresztu nie będzie w tym wypadku rozwiązaniem najwłaściwszym. Bardziej prawdopodobne jest wyegzekowanie kary grzywny, chociaż i w tym przypadku nasuwają się wątpliwości co do zastosowania tego środka przy-

musu. Przyczyna jest prozaiczna- w tym wieku osoby małoletnie zazwyczaj nie prowadzą pracy zarobkowej. W związku z powyższym sankcja dotknie w sposób bezpośredni opiekunów ustawowych tych osób. Czy jednak nie będzie to przykładem odpowiedzialności zbiorowej?

Podobną regulację prawną zawiera ustawa dotycząca powszechnego obowiązku szkolnego, jednak tam kwestie odpowiedzialności związane z naruszeniem dyspozycji ustawy są przedstawione w sposób bardziej przejrzysty. Otóż zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty, obowiązek nauki w zakresie szkoły podstawowej bezpośrednio dotyczy osób, które w roku kalendarzowym kończą 7 rok życia, natomiast pośrednio dyspozycja przepisu skierowana jest do opiekunów ustawowych dziecka[38]. Wynika to z art.18 ust.2 głoszącego, iż rodzice dziecka podlegającego obowiązkowi szkolnemu zobowiązani są do zapewnienia jego regularnego uczęszczania do szkoły. Natomiast dalszy przepis zawarty w art.20 tejże ustawy wyjaśnia, iż niewypełnienie obowiązku szkolnego przez opiekunów ustawowych podlega egzekucji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[39].

Wracając do zasadniczych rozważań trzeba zwrócić uwagę na brak w ustawie o pow.ob.obr. i w przepisach wykonawczych regulacji, które wypowiadałyby się na temat preferencji dla osób małoletnich. Przytoczone wcześniej przepisy art.204 oraz art.205 ustawy o pow.ob.obr. dotyczą rekompensaty uciążliwości wynikających z wykonania obowiązku świadczeń osobistych jedynie przez osoby pozostające w stosunku zatrudnienia w przedsiębiorstwach i instytucjach państwowych lub prowadzą-

cych działalność gospodarczą lub przebywające na urlopie wypoczynkowym. Przepisy ustawy skierowane są również do pracodawców zatrudniających osoby wezwane do wykonania świadczeń osobistych, nakładając na nich nakaz zwolnienia pracownika z pracy na czas niezbędny do wykonania świadczenia oraz obowiązek usprawiedliwienia go z tego powodu. Ustawodawca jednak przemilczał dwie ważne kwestie. Pierwszą wiążącą się z usprawiedliwieniem nieobecności w czasie zajęć szkolnych małoletnich z powodu wykonanych świadczeń osobistych oraz drugą, zwolnienia z prac szczególnie uciążliwych, które mogłyby stanowić zagrożenie dla obywateli tej kategorii wiekowej.

Mając na względzie brak korzystnych rozwiązań dla osób małoletnich należałoby spojrzeć krytycznie na unormowanie nakładające obowiązek świadczeń osobistych na osoby znajdujące się w przedziale wiekowym 16-18 lat. Jako uzasadnienie można podać fakt, iż w czasie pokoju w dyspozycji resortu obrony znajduje się dostateczna ilość osób pełnoletnich, które mogą przyczynić się do realizacji zadań obronnych. Należałoby wysunąć postulat aby normodawca zrezygnował z dotychczasowego sformułowania art.200 ust.1 ustawy o pow.ob.obr. i anulował część dyspozycji brzmiącej: "Na osoby, posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły szesnaście a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia ...". Dałoby to nowe, jakościowo rozwiązanie w postaci:"Na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły osiemnaście, a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych, polegający na wykonywaniu różnego rodzaju prac doraźnych na rzecz przygotowania obrony państwa". Postu-

lat ten wydaje się słuszny, ponieważ realizacja obecnej treści art.200 ust.1 ustawy posiada charakter instrumentalny w stosunku do wyrażonego w art.92 Konstytucji RP celu. W związku z czym dotychczasowy przepis art.200 ust.1 wymienionej ustawy formułuje swoisty nadobowiązek wobec państwa i dlatego właściwszy wydaje się być zapis dotyczący jedynie osób pełnoletnich.

Kończąc omawianie zakresu podmiotowego obowiązku świadczeń osobistych dochodzimy do następujących wniosków:

1. Nałożenie obowiązku świadczeń osobistych na obywateli wiąże się z ograniczeniem swobody postępowania zgodnie z ich wolą. Powołanie obywateli do wykonania obowiązku świadczeń powoduje zawiązanie stosunku administracyjno- prawnego. Rozwiązanie może nastąpić z chwilą wykonania świadczenia, bądź zaistnienia okoliczności uniemożliwiających jego wykonanie.

2. Przepisy wykonawcze zawarte w rozp. RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony wprowadzają pewne odstępstwa od generalnego brzmienia art.200 ust.1 ustawy o pow.ob.obr . Niektóre kategorie obywateli zostają wyłączone od wykonywania obowiązku świadczeń z racji pełnionych funkcji państwowych, samorządowych, społecznych, bądź przyczyn losowych.

3. Obywatel nie może uwolnić się sam od konstytucyjnego obowiązku obrony kraju. Dlatego też zwolnienie obywatela od obowiązku świadczeń osobistych leży w kompetencji naczelnych organów władzy, administracji państwowej, bądź organu nakładającego obowiązek świadczeń osobistych. W przeciwnym razie wobec osób uchylających się od wypełnienia obowiązku świadczeń osobistych może zostać zastosowana sankcja przymusu.

§3. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OBOWIĄZKU ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH.

W literaturze prawniczej pojęcie świadczeń nie ma znaczenia jednolitego. Świadczenie może wynikać z przepisów prawa cywilnego, bądź też z prawa administracyjnego.
W prawie cywilnym świadczenie polega na odpowiednim zachowaniu się dłużnika, przewidzianym w treści zobowiązania. Może sprowadzać się ono do działania (np. wydania rzeczy, zapłaty długu, wykonania dzieła) lub zaniechania (powstrzymania się od działania). Czas, miejsce i sposób świadczenia określa umowa lub ustawa[41].

Inny rodzaj świadczeń opartych na przepisach prawa administracyjnego stanowią świadczenia osobiste wykonywane przez obywateli na rzecz obrony państwa. Element charakterystyczny tego rodzaju świadczeń wynika, fakt iż powstają one z chwilą wydania przez organa administracji samorządowej decyzji nakładających na obywateli obowiązek wykonania prac lub czynności[42]. Mając na względzie dwa zasadnicze wyznaczniki: zamieszczenie obowiązku w prawie administracyjnym materialnym oraz upoważnienie organów administracji do ich nakładania wyłania się prawno- administracyjny charakter wymienionych świadczeń. Ponieważ cel i zadania świadczeń osobistych ma wiele wspólnego z celami i zadaniami obrony państwa należy dokonać próby wydobycia z definicji ustawowej istotnych elementów tej formy obowiązku obywateli.

Otóż według art.200 ust.1 ustawy o pow.ob.obr.RP świadczenia osobiste polegają na wykonaniu różnego rodzaju prac na rzecz przygotowania obrony państwa[43]. Bliższe ustalenie

przedmiotu świadczeń wymaga zatem uwzględnienia trzech kryteriów zawężających pojęcie przedmiotu świadczeń. Są to: kryterium faktyczne (różnego rodzaju prace doraźne), kryterium formalne (prace dotyczące obrony państwa), kryterium funkcjonalne (na rzecz przygotowania obrony)[44]. Ustawa definiując zakres przedmiotowy przyznaje priorytet kryterium faktycznemu i kryterium funkcjonalnemu. Ustęp 2 wymienionego artykułu ustawy zalicza do przedmiotu świadczeń osobistych:

- prace doraźne wykonywane przy pomocy narzędzi prostych;
- doręczanie dokumentów powołania do czynnej służby wojskowej i wezwań do wykonania świadczeń w związku z pełnieniem funkcji "kuriera" lub obsługę środków transportowych .

Przedstawiona definicja przeciwdziała dowolnej interpretacji pojęcia "świadczeń osobistych"[45]. Z zakresem przedmiotowym świadczeń osobistych wiążą się niezwykle istotne elementy, które niejednokrotnie będą wpływały na zakres przedmiotowy.

Nowelizacja ustawy o pow.ob.obr. wprowadziła nowe charakterystyczne elementy do procedury korzystania ze świadczeń, zmieniając ją w sposób zasadniczy. Mianowicie, uchylono obowiązującą dotychczas zasadę nieodpłatności za pracę wykonywaną w ramach świadczeń osobistych. Ustawodawca wprowadził trzy warianty ekwiwalentu za wykonanie świadczenia. Pierwszy wariant odnosi się do świadczeń wykonywanych w czasie wolnym od pracy. Drugi - dotyczy świadczeń wykonywanych w czasie godzin pracy, natomiast trzeci - związany jest z wykonywaniem świadczeń w czasie urlopu wypoczynkowego. I tak, w myśl art.204 ust.1 ustawy za wykonanie świadczenia osobistego przysługuje ryczałt godzinowy w wysokości 1/178 kwoty najniż-

szego wynagrodzenia pracowników za każdą godzinę pełnego miesięcznego wymiaru czasu pracy[46]. W odmiennej wysokości przysługuje ekwiwalent pieniężny za świadczenie wykonywane przez pracownika w czasie godzin pracy kiedy zakład nie wypłacił wynagrodzenia za czas pracy opuszczony z powodu świadczenia osobistego. Osobie wykonującej świadczenie przysługuje wówczas z powodu opuszczonego czasu pracy należność pieniężna zamiast ryczałtu, o którym mowa w art.204 ust.1 ustawy o wysokości odpowiadającej utraconemu wynagrodzeniu za pracę (art.204 ust.2). Ustawodawca ustosunkował się również do sytuacji, w której obowiązek świadczenia osobistego będzie wykonywany w czasie urlopu wypoczynkowego osoby zobowiązanej do świadczeń. Przepis art.204 ust.3 stanowi bowiem, iż osobom wykonującym świadczenia osobiste przysługuje za czas wykonania świadczenia, równy średniemu dziennemu wymiarowi czasu pracy, należność pieniężna obliczana według zasad obowiązujących przy ustaleniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy.

Przytoczone przykłady wskazują, jak daleko sięgnęły zmiany aktualnych regulacji świadczeń osobistych. Jest to znaczny postęp jeśli zauważyć, iż obowiązujące przed nowelizacją przepisy brały pod ochronę prawną jedynie pracowników zatrudnionych w uspołecznionych zakładach pracy, wykonujących świadczenia osobiste w godzinach pracy. Poza regulacją prawną pozostawiono osoby zatrudnione w sektorze prywatnym oraz osoby wykonujące świadczenia w tzw. czasie wolnym - po wykonaniu obowiązków zawodowych lub w dni wolne od pracy.

Na skutek przeprowadzonej nowelizacji ustawy o pow.ob.obr. zmienił się również wymiar czasowy jednorazowego wykonania

obowiązku świadczenia osobistego. Dotychczas uzależniony był on od tego czy obywatel w danym dniu wykonał obowiązki zawodowe czy też nie. W pierwszym przypadku świadczenie osobiste mogło być wykonane w wymiarze maksymalnym do 4 godzin, natomiast w drugim- do 8 godzin.

Obecnie ustawodawca odstąpił od uzależnienia wymiaru czasowego świadczenia od dnia roboczego i czasu wolnego od pracy. Wskutek niejasności pojęcia "czasu wolnego od pracy" z winy istniejących unormowań prawnych powstały trudności w interpretowaniu tego pojęcia przez organa administracji nakładające obowiązek świadczeń na obywateli. Nie można było bowiem postawić cezury dla "czasu wolnego od pracy" w odniesieniu do czasu pracy niektórych kategorii zawodowych obywateli (jak np.: rolników, przedstawicieli wolnego zawodu itp.)[47]. Problem ten był jednak nieobecny także w odniesieniu do obywateli zatrudnionych w sektorze gospodarki uspołecznionej. Jakkolwiek dniami ustawowo wolnymi od pracy pozostają bez wątpliwości wszystkie niedziele oraz dni wymienione w ustawie z dnia 18 stycznia 1951r[48] o dniach wolnych od pracy, o tyle powstały wątpliwości czy za takie można było uznać dni, którym charakter dni wolnych nadawał kierownik zakładu pracy (np. na podstawie rozp.RM z dnia 21 grudnia 1974r. normy równoważne czasu pracy w uspołecznionych jednostkach handlowych i usługowych)[49]. Trudności w ustaleniu czasu wolnego przez organa nakładające obowiązek świadczeń wynikały z faktu, iż kierownicy zakładów posiadali znaczną swobodę w określaniu dni wolnych od pracy. Na skutek niejednolitości przepisów prawnych dla jednych pracowników dany dzień tygodnia był wolny od pracy, natomiast

dla drugich nie miał takiego charakteru. Konsekwencje takiej regulacji mogły prowadzić do licznych nieporozumień. Przykładowo, podmioty planujące realizację zadań obronnych za pomocą świadczeń osobistych w pełnym (ośmiogodzinnym) wymiarze czasu mogły uzyskać "pomoc" obywateli w dolnym wymiarze czasowym (czterogodzinnym), jeżeli decyzją kierownika zakładu dany dzień został uznany za wolny od pracy.

Uchylając dwuwariantowy maksymalny zakres czasowy świadczeń, ustawodawca ustalił nowe normy czasowe. W art.201 ust.1 ustawy o pow.ob.obr. została zawarta dyspozycja, na mocy której czas wykonywania świadczenia osobistego nie może przekroczyć jednorazowo 12 godzin, a w stosunku do kurierów oraz osób dostarczających i obsługujących przedmioty świadczeń rzeczowych 48 godzin. Ustawodawca wypowiedział się również w kwestii częstotliwości nakładania na obywateli obowiązku świadczeń osobistych zastrzegając, iż może ono nastąpić najwyżej trzy razy do roku (art.201 ust.2).

Porównując obowiązujący przed nowelizacją globalny wymiar czasu świadczeń do aktualnego, uwidacznia się zwiększenie jego górnego wymiaru. Poprzedni maksymalny wymiar świadczeń osobistych nie mógł przekroczyć 60 godzin rocznie, natomiast obecnie może wynosić nawet 114 godzin (np. w przypadku trzykrotnego powołania do wykonania świadczeń osób pełniących funkcje kuriera. Dla pozostałych prac wykonywanych w charakterze świadczeń nie powinien on przekroczyć 36 godzin rocznie.

Przytoczone rozwiązania prawne dotyczące zakresu przedmiotowego świadczeń osobistych wskazują, że ich głównym celem

jest niedopuszczenie do jakościowego pogorszenia zadań wykonywanych na rzecz obrony kraju. Zadania te wiążą się z zachowaniem dobra naczelnego, którym jest suwerenność i niepodległość kraju. Z tej przyczyny należy przybliżyć nieco pojęcie "ochrony dóbr" występujące w literaturze prawniczej.

Przez ochronę dóbr w znaczeniu ogólnym rozumie się najczęściej czynności zmierzające do zachowania w stanie nienaruszonym pewnego rodzaju dóbr lub zapobiegania pogorszeniu stanu jakościowego danego rodzaju dobra oraz polepszenia stanu chronionego dobra. Z kolei ochrona dóbr w znaczeniu wąskim utożsamiana jest z kompleksem norm chronionych dane dobro w postaci nakazów i zakazów wzmocnionych sankcjami prawnymi, które wynikają z przepisów i wydanych na ich podstawie aktów administracyjnych[51].

W odniesieniu do przedmiotu świadczeń osobistych, pojęcie ochrony rozumianej jako "zespół zabiegów" mających na celu utrzymanie danego dobra (suwerenności, niepodległości) w stanie niezmiennym wiąże się ze stosowaniem przez państwo ściśle określonych instrumentów. W przytaczanej już wielokrotnie ustawie o pow.ob.obr. zawarte są dwa rodzaje instrumentów ochrony. Pierwszy rodzaj rozstrzygający o prawach i obowiązkach obywateli w zakresie świadczeń osobistych zawiera instrumenty realizacji wymienionej formy obowiązku obrony. U przyjętej przez Sejm koncepcji legło założenie, że bez stosowanych mechanizmów zabezpieczających realizacja świadczeń mogłoby okazać się zwykłym postulatem a nie nakazem. Miernikiem wagi te-

go zagadnienia stało się zamieszczenie przez ustawodawcę, bezpośrednio w ustawie, możliwości zastosowania sankcji przymusu w przypadku, gdyby adresat uchylił się od wykonania obowiązku świadczenia. Druga grupa norm to "instrumenty ochrony" - dotyczące rekompensaty negatywnych aspektów płynących z realizacji obowiązku świadczeń osobistych.

Jak już wykazano wcześniej w znowelizowanej ustawie o pow.ob.obr. pojawiły się nowe jakościowo normy prawne. Są nimi normy limitujące zakres prawnie dozwolonego działania podmiotów zamierzających wykonywać zadania obronne przy pomocy świadczeń osobistych. Nie wystarczający okazał się dotychczasowy system korzystania ze świadczeń osobistych obywateli, pomijający w znacznym stopniu stronę podmiotową. Państwo wykazało tu nie tylko działalność o charakterze organizatorskim, przyczyniającą się do racjonalnego korzystania z zasobów osobowych obywateli ale także do stworzenia warunków skutecznej realizacji zadań obronnych przez nich samych. Ważną rolę odgrywa tu zespół norm skierowanych do podmiotów korzystających ze świadczeń oraz pracodawców zatrudniających osoby do nich zobowiązane. Normy te wpływają na zakres podmiotowy świadczeń. Przykładowo, jednostka organizacyjna, na rzecz której wykonane zostało świadczenie zobowiązana jest do wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego (art.204 ust.4). Innym obowiązkiem jest zabezpieczenie przez tę jednostkę bezpłatnego wyżywienia osobom wykonującym prace w ramach świadczeń osobistych (art.204 ust.5). Podobnie, koszty przejazdu do miejsca wykonania świadczenia osobistego i powrotu do miejsca pobytu stałego lub pobytu czasowego trwającego ponad dwa mie-

siące ponosi jednostka organizacyjna, na której rzecz wykonywane jest świadczenie.

Obowiązek ochrony osób wykonujących świadczenia osobiste skierowany jest również do pracodawcy. Oznacza to, że jeżeli osoba zobowiązana do wykonania świadczeń pozostaje w stosunku zatrudnienia, zakład pracy zobowiązany jest zwolnić ją (usprawiedliwić nieobecność w pracy) na czas niezbędny do wykonania świadczenia osobistego określony w decyzji. Ponadto czas zwolnienia od pracy (nieobecność w pracy) z powodu wykonania świadczenia osobistego wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych (art.205 ust.1 i ust.2).

Niezależnie od jednostek organizacyjnych, na których rzecz świadczenia były wykonywane oraz pracodawców tych osób, również państwo przyjęło na siebie częściowo sferę ochrony obywateli. Główną inspiracją tej ochrony była zapewne sugestia, iż każde działanie jednostki w każdych warunkach stwarza potencjalne niebezpieczeństwo poniesienia uszczerbku na zdrowiu. Swiadczą o tym przepisy art.206 ust.3. Pierwszy z przepisów stanowi, iż osobom wykonującym świadczenia osobiste, które zachorowały lub doznały uszczerbku na zdrowiu podczas lub w związku z wykonywaniem świadczeń, albo w bezpośredniej drodze do miejsca ich wykonywania lub w drodze powrotnej przysługuje prawo do bezpłatnego korzystania ze świadczeń zakładów społecznych służby zdrowia. Natomiast w świetle drugiego przepisu osobom, które doznały uszczerbku na zdrowiu podczas lub w związku z wykonywaniem świadczeń, albo w bezpośredniej drodze do miejsca ich wykonywania lub w drodze

powrotnej oraz członkom rodzin osób zmarłych wskutek takiego wypadku przysługują świadczenia na zasadach i w trybie przewidzianym dla pracowników w przepisach o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych[52], z tym że prawo do świadczeń ustala i świadczenia wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Kończąc omawianie zakresu przedmiotowego świadczeń osobistych w czasie pokoju warto zwrócić uwagę na sytuację, w której świadczenie nie może być wypełnione, nie z winy obywatela lecz jednostki organizacyjnej. Omówione dotychczas instrumenty ochrony realizacji obowiązku świadczeń będą miały zastosowanie wówczas, jeżeli obywatel wykona obowiązek zgodnie z ustaleniami jednostki organizacyjnej korzystającej ze świadczeń. Ustawa oraz rozporządzenie RM, regulujące problematykę świadczeń, nie wyjaśniają jednak istotnej dla obywatela kwestii: jaka będzie sytuacja prawna wynikająca z gotowości obywatela do spełnienia nałożonego na niego obowiązku? Pytanie jest o tyle zasadne, iż zgodnie z art.205 ust.2 ustawy o pow.ob.obr. czas nieobecności w pracy z powodu wykonania świadczenia osobistego wlicza się do okresu pracy wymaganego do nabycia lub zachowania uprawnień pracowniczych. Mamy więc do czynienia z zachowaniem bardzo istotnych elementów stosunku pracy, którym jest wynagrodzenie oraz usprawiedliwienie nieobecności w pracy. Jeżeli zatem odniesiemy zagadnienie do wiążącego stronę stosunku prawnego, który określa wzajemne prawa i obowiązki to należy uznać, że skoro przeszkody leżące po stronie obywatela powodują negatywne dla niego konsekwencje, to również przeszkody leżące po stronie odbiorcy powinny

rodzić skutki prawne. W związku z powyższym wyłania się postulat aby sankcje były skierowane w stronę obywatela tylko wówczas, gdy zawiniona przeszkoda będzie leżała po jego stronie. Natomiast, gdy świadczenie nie zostanie wykonane z innych przyczyn, chociażby niezawinionych a nawet niezależnych od jednostki organizacyjnej - obywatel powinien zachować prawo do wynagrodzenia i usprawiedliwienia nieobecności w miejscu pracy. Jednostka organizacyjna bowiem a nie obywatel odpowiada za prawidłową organizację pracy i na niej spoczywa obowiązek umożliwienia wykonania świadczenia. Ryzyko wykonania zadań obronnych spoczywa zatem na jednostce organizacyjnej i dlatego obywatele nie mogą ponosić z tego powodu ujemnych następstw.

Reasumując rozważania poświęcone zakresowi obowiązku obrony państwa nasuwają się następujące spostrzeżenia:

1. Ochrona suwerenności i niepodległości sprowadza się do ustalenia prawnych podstaw i zakresu ingerencji państwa w sferę wolności obywateli. Ten kierunek ochronny polega na zapobieganiu pogorszeniu się możliwości obrony państwa, co w konsekwencji prowadzi do rozłożenia ciężarów z tym związanych, nie tylko na państwie lecz także na obywateli.

2. Od układu stosunków państwo-obywatel w zakresie obronności, a także od rozwiązania podstawowych problemów na płaszczyźnie racjonalnego wykorzystania świadczeń osobistych zależy w znacznym stopniu jakość wykonywanych zadań przez obywateli.

3. Szczególne cechy obowiązku świadczeń osobistych a także doniosłość ich spełnienia uzasadnia traktowanie tej formy obowiązku w kategoriach społeczno-prawnych, a więc zastosowania z jednej strony sankcji przymusu, natomiast z drugiej udzielenia daleko idących preferencji dla wszystkich, którzy wyrażą aprobatę ich wykonania.

PRZYPISY DO ROZDZIAŁU II

1. Por. Z. Jarosz, S. Zawadzki, Pojęcie praw, wolności i obowiązków (w:) Prawo Konstytucyjne, Warszawa 1989, s. 214 i nast.
2. Zob. Ustawę z dnia 15 lutego 1962r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.).
3. Mówiąc o kryterium tego obowiązku należy myśleć również o obszarze zjawiska społecznego poddanego prawnej reglamentacji. Podobnie K. Działocha, Konstytucja PRL po trzydziestu latach jej obowiązywania, Acta Universitatis Vratislaviensis, Wrocław 1983, s. 123
4. Por. K. Grzybowski, Nauka o państwie, cz. I, Kraków 1987, s. 10.
5. W. Ramus, instytucje prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980, s. 21.
6. Por. R. Wieruszewski, Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskiew PRL, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1984, s. 71.
7. F. Siemieński, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1976, s. 120.
8. K. Dębski, Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL pod red. A. Łopatki, Warszawa 1986r., s. 23.

9. F.Siemieński, Prawo Konstytucyjne... , s.99.

10. Z.Ziembiński, Logiczne podstawy prawoznawstwa, Warszawa 1966r., s.99.

11. Por.ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992r.o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz samorządzie terytorialnym oraz pozostałe w mocy przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952r.z późn.zm. (Dz.U.Nr.84, poz.426 z dnia 23 listopada 1992r.).

12. Na stanowisku takim stoi K.Działocha, Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w:) Państwo, konstytucja, Studia. Wyd.UMCS, Lublin 1991r., s.54.

13. Zob.Z.Jarosz, S.Zawadzki, Prawo ..., s.236.

14. Por.S.Bednarski, Konstytucja, rozważania i refleksje, Warszawa 1976r., s.74 i nast.

15. W.Sokolewicz sięga dalej w swojej interpretacji. Stoi on na stanowisku, że przepisy konstytucji zawierają także w mniejszym lub większym stopniu elementy programowania, jako że każda norma prawna stanowi nakaz pożądanego postępowania. Tenże. Państwo i konstytucja. Zbiór studiów. Instytut Państwa i Prawa, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1989r., s.23.

16. Pogląd taki podziela N.Grzegorczyk argumentując następująco: "Szacunek dla obywateli wymaga także wprowadzenie rozmaitych form udziału obywatela w

wysiłku na rzecz trwałości organizacji państwowej. Ta możliwość różnych form świadczenia na rzecz zbiorowości powinna być zagwarantowana w konstytucji państwa. "Tenże, Konstytucje jako wyraz etosu (w:) Nowa Konstytucja RP. Wartości, jednostka, instytucje. Red. K.Jankowski, Toruń 1992r., s. 18 - 19.

17. Por.art.92, ust.2 ustawy konstytucyjnej.

18. Por. A.Wiśniewski, Nowe aspekty, nowe wyzwania, PP 1990r., nr 3, s.6.

19. Zob.J.Zakrzewska, Ustrój polityczny Republiki włoskiej, Warszawa 1986r., s.65.

20. Zob.A.Burda, Konstytucje: Finlandii, Włoch, Niemiec, Francji, Zbiór tekstów, Wrocław 1971r., s.5.

21. Zob.Konstytucje: Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii. Zbiór pod red. A.Burdy i M.Rybickiego, Wrocław - Warszawa - Kraków 1970r., s.230.

22. Konstytucja Królestwa Danii, PAN, Instytut Państwa i Prawa, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1982r.,s.67.

23. Zob.Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 grudnia 1991r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 21 listopada 1967r.o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.Nr 4, poz.16).

24. Por. B.Balcerowicz, J.Pawłowski, J.Marczak, Koncepcja strategicznej obrony Polski, MW 1992r., Nr 3, s.8; Tamże: J.Marczak, Masowa terytorialna formacja zbrojna w strategii obrony Polski, s.30.25.Brzmienie takie posiada art.51 Karty Narodów Zjednoczonych: "Nic nie może uchybiać niezbywalnemu prawu do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej na któregokolwiek członka Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947r.,Nr 23, poz.90.).

26. A.Burda zauważa ponadto, że konstytucja ma nie tylko stabilizować określone wycinki tej rzeczywistości ale w szczególności struktury władzy państwowej. Tenże. Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL SP 1966r., z.13, s.4 i nast.

27. L.Urbański, Refleksje nad gospodarką obronną, MW 1993r., nr 4, s.154

28. Por.1 ust.1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 maja 1992r.w sprawie rejestracji przedpoborowych (Dz.U.Nr 40, poz.173).

29. Zob.np.art.47 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

30. Szerzej na ten temat: S.Koziej, Typologia działań wojennych, MW 1993r., nr 4, s.23-24.31.Na przedstawionym tle ujawnia się znaczenie tej normy w interpretacji dokonywanej przez organy stosujące prawo. Jeżeli organ stosujacy prawo odwołuje się do konstytucji to przepisy tego aktu powinny determinować

jego działania. Działania te jednak będą zależne od tego, jak zostaną zrozumiane przez organa postanowienia konstytucji. Zob. J.Trzciński, Konstytucja jako akt prawotwórczy (w:) Konstytucyjny model tworzenia prawa. Red. K.Działocha, Acta Universitatis Vratislaviensis, No 537, Prawo XCIV, Wrocław 1981r., s.58.

32. Por.art.4 ust.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

33. Tamże, por.art.58 ust.1, pkt 1 i 2.

34. Dz.U.Nr 85, poz.397.

35. Zob.Konwencję Haską z dnia 14 maja 1954r., (Dz.U.Nr 46, poz 212 z 1957r.).

36. Por.art.9 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969r. Kodeks karny (Dz.U.Nr13 z 1969r., poz.94 z późn.zm.)

37. Por. art.8 ustawy z dnia 20 maja 1971r., Kodeks wykroczeń (Dz.U.Nr 12. poz.114).

38. Ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U.Nr 95 poz.425).

39. Zob. ustawę z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj.Dz.U. z 1991r. Nr 36, poz.161; zm: Dz.U. z 1992r. Nr20, poz.78).

40. Por.art.19 - 206 Kodeksu pracy (Dz.U.74r, Nr 24, poz.142 zm. 90r, Nr 34.).

41. Zob.System prawa cywilnego t.III, cz.1, Prawo zobowiązań, Część ogólna, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1981r., rozdz.III, 11 zatytułowany ogólne

uwagi o świadczeniu, s. 71 i nast.

42. Przepisy prawa administracyjnego przewidują również inne, obowiązki z poza zakresu obronności. Zob. ustawę z dnia 24 sierpnia 1991r.o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U.Nr 81, poz.351); Dekret z dnia 23 kwietnia 1953r.o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U.Nr23, poz.93 z poźn.zm); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1989r.w sprawie świadczeń na rzecz utrzymania ruchu kolei w okresie trudnych warunków zimowych (Dz.U.Nr62, poz.376); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977r.w sprawie ochrony przed powodzią (Dz.U.Nr10, poz.39 z późn.zm.).

43. O zakresie przedmiotowym pisze F.Trawiński. Niektóre zagadnienia dotyczące świadczeń osobistych i rzeczowych POTK 1971, nr6, s.173 - 174.

44. Tak. E.Rułko. Zob. Świadczenia osobiste i rzeczowe na rzecz obrony kraju w świetle ustawodawstwa PRL POTK 1972r., nr2, s.10.

45. Por. T.Malik, Świadczenia osobiste i rzeczowe dla obronności kraju w świetle przepisów prawnych (w:) Przegląd Obrony Terytorium Kraju 1975r., nr1, s.18; M.Szadkowski, Zarys Prawa Wojskowego 1975r., Wyd.2, zm. i popr., cz.3, s.163; oraz Wojskowe Prawo Administracyjne, Warszawa 1978r., s.421.

46. Szerzej o wynagrodzeniu zob. Kodeks Pracy, zagadnienie prawne wynagrodzenia za pracę, Warszawa 1981r., 5 oraz M.Seweryński, Wynagrodzenie za pracę, pojęcie, regulacja i ustalenie, Uniwersytet Łódzki 1976, s.59-60.

47. W tym miejscu warto zwrócić na interpretację czasu pracy przedstawioną przez W.Masewicza. Wymieniony autor uważa, że na czas pracy jako stan pozostawania w dyspozycji podmiotu zatrudniającego składać się muszą zarówno godziny rzeczywistego pełnienia pracy jak również dozwolone przez przepisy przerwy (np. tzw. śniadaniowe), godziny niewykonywania pracy wynikłe z przeszkód powstałych z przyczyn dotyczących zakładu, a nawet przestoje wynikłe z winy pracownika, jeżeli nie przerwały one możliwości dysponowania osobą pracownika. Tenże. Czas pracy, zagadnienia prawne organizacji czasu pracy. Warszawa 1977r., s.44; Por. również J.Kordaszewski, Ekonomika pracy stanowiska roboczego, Warszawa 1970r., s.60 - 68.

48. Dz.U.Nr4, poz.28 z poźn.zm.

49. Dz.U.Nr 51, poz.324.

50. Zob.M.Błaszczyk, Ochrona prawna gruntów rolnych, Warszawa 1967r., s.82.

51. Tamże, s.83.

52. Ustawa o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U.Nr30 z 1988r.).

Rozdział III

ORGANA UCZESTNICZĄCE W REALIZACJI OBOWIĄZKU ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH

§1. PODZIAŁ KOMPETENCJI

Prawodawca regulując proces realizacji świadczeń obywateli na rzecz przygotowania obronnego państwa wyznacza zadania dla różnych pionów organizacyjnych, tj.: terenowych organów rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego, organów administracji wojskowej oraz organów administracji samorządowej[1]. Dokonanie rozdziału zadań zostało połączone z przyznaniem organom uczestniczącym w realizacji obowiązku świadczeń określonych kompetencji. Z tej przyczyny bliższe poznanie zakresu zadaniowego organów wpływających na ostateczny kształt obowiązku świadczeń osobistych jest niezbędne dla zrozumienia genezy konkretnych rozwiązań prawnych. Dlatego też należy ustanowić punkt odniesienia, który pozwoli na właściwą interpretację zagadnienia podziału kompetencji[2]. Z uwagi na charakter obowiązku świadczeń osobistych najbardziej adekwatne będzie odniesienie kwestii kompetencji do struktury obronnej państwa. Z drugiej jednak strony, z uwagi na rozległość tematyczną pojęcia "struktura obronna", która wykracza poza ramy pracy wynika konieczność zawężenia rozważań do elementów bezpośrednio związanych z problematyką świadczeń. Ponieważ pi-

sząc o kompetencjach oraz strukturze każdorazowo będziemy odnosić je do obronności, koniecznie jest również zatrzymanie się nad pojęciem "obronność państwa".

Wśród różnych określeń pojęcie "obronność państwa" definiowane jest m.in. jako jedna z funkcji państwa, której realizacja wyraża się w podejmowaniu niezbędnych przedsięwzięć zapewniających bezpieczeństwo kraju, gotowość wszystkich organów i ogniw administracyjno-gospodarczych, sił zbrojnych oraz całego społeczeństwa do jego obrony na wypadek zagrożenia wojennego[3]. Przedstawiona definicja posiada charakter ogólny, lecz kształtuje obraz struktury obronnej państwa oraz różnorodność wchodzących w jej skład podmiotów. Ponadto wskazuje, że utożsamianie sił zbrojnych jako jedynej instytucji, na bazie której ma opierać się obronność nie jest odpowiednie do rzeczywistości.

Dostrzegając wagę art.8 Konstytucji RP[4], który stwierdza, iż siły zbrojne RP stoją na straży suwerenności i niepodległości narodu polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju trzeba zaznaczyć, że ustanowiona przez normę konstytucyjnę pozycja sił zbrojnych byłaby niewiele znacząca wobec braku "pomocy" innych podmiotów. Z normy tej wynika jednak, że w istniejącym modelu struktury obronnej pozycja sił zbrojnych jest dominująca. W pewnym stopniu wyjaśnienie kwestii struktury zawierają zwłaszcza postanowienia ustawy o pow. obow. obr., które wprowadzają obowiązek uczestnictwa w strukturze obronnej różnych podmiotów oraz przyznają im w tym zakresie stosowne kompetencje[5]. Chodzi tu zwłaszcza o terenowe organa administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego oraz organa administracji

samorządowej[6]. W takiej strukturze "cywilno-wojskowej" dokonuje się konkretyzacja obowiązku świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa. Istotnym elementem procesu realizacji wymienionego obowiązku jest fakt, iż kluczowe kompetencje przypadają nie organom wojskowym lecz cywilnym[7]. Nie są to jedyne kompetencje organów cywilnych w sprawach powszechnego obowiązku obrony. Przykładem mogą być chociażby kompetencje dotyczące rejestracji i poboru do zasadniczej służby wojskowej[8].

Różnice funkcjonalne jakie wynikają z charakteru realizowanych zadań przez organa wojskowe wymagają aby w niniejszym podrozdziale poświęcić miejsca każdemu z nich z osobna. Omówienie pozycji ustrojowej tych organów należy dokonać przez pryzmat ich wzajemnych powiązań oraz spojrzenia na zagadnienie struktury obronnej jako pewnej całości. Jest to niezbędne, jeżeli termin "struktura obronna" utożsamić z terminem "organizacja" w znaczeniu określonym przez teorię organizacji i zarządzania[9]. Przedstawione założenie z pewnością nie będzie powodowało wątpliwości, jeśli weźmiemy pod uwagę pogląd funkcjonujący w literaturze przedmiotu, iż od właściwego wykonania zadań przez poszczególne ogniwa zależy osiągnięcie celów wynikających z ustanowionej przez państwo polityki obronnej. O powodzeniu całości decyduje zawsze suma działań cząstkowych. Stanowisko takie podziela wielu autorów. Przekładem jest J. Kurnal, który przez organizację rozumie "jakąkolwiek wyodrębnioną dostatecznie z otoczenia całości ludzkiego działania formę działania skierowaną na osiągnięcie jednego lub więcej celów"[10]. Dalej - jak podaje autor,

"sposób zorganizowania działania znajduje wyraz w jego strukturze organizacyjnej". Bardzo charakterystyczny pogląd na istotę organizacji ma T.Kotarbiński. Dochodzi on mianowicie do wniosku, iż przez organizację należy określić: "taką całość, której składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości"[11].

Zaprezentowane definicje dotyczące organizacji i zarządzania w ujęciu ogólnym, w pełni oddają istotę struktury organizacyjnej. Kształtują też pozytywną odpowiedź na kwestię uczestnictwa organów cywilnych w realizacji zadań obronnych, które muszą być rozpatrywane na zasadzie pełnoprawnych uczestników omawianej struktury.

Uczestnictwo organów administracji cywilnej w strukturze obronnej jest przedmiotem rozważań wielu autorów. Problem ten poruszał m.in. A.Saulewicz, wskazując na konieczność współuczestnictwa organów administracji wojskowej oraz organów administracji państwowej w realizowaniu funkcji obronnej państwa[12]. Poza celowością cechą nie mniej istotną jest także wieloszczeblowość. Cecha ta uwarunkowana społecznym podziałem pracy uzasadnia uczestnictwo w strukturze obronnej organów administracji różnych pionów organizacyjnych[13].

Z kwestią uczestnictwa organów rządowej administracji oraz organów administracji samorządowej łączy się kolejne zagadnienie - przenoszenie kompetencji podejmowania decyzji ze sfer obronności państwa poza resort Obrony Narodowej.
Z.Ziembiński definiuje zakres zadaniowy wymienionych organów jako osobę lub zespół osób wyróżnionych ze względu na przysługujące im kompetencje do dokonywania określonych działań w

imieniu danej organizacji państwowej[14].

Jak trafnie określa J.Keller, celem działania takich organów jest "wyobrażony skutek czynności, do których realizacji zmierzamy świadomie przy pomocy różnych środków"[15]. Przytoczone stanowiska wyjaśniają rolę organu realizującego zadania obronne. Ponieważ poszczególne organa tworzą pewną strukturę, konieczny staje się podział kompetencji oraz stworzenie organizacyjnych rozwiązań umożliwiających funkcjonowanie poszczególnych podmiotów jako całości organizacyjnej.

Stanowisko takie aprobuje w swoim opracowaniu J.Stelmasiak i M.Zdyb zaliczając do państwowych elementów każdej organizacji obok celowości, strukturę organizacyjną, która określając program działania zadania, podporządkowanie i współzależność wewnątrz organizacji, wyznacza także porządek umożliwiający skuteczną realizację celu podstawowego[16]. Autorzy stwierdzają dalej, iż struktury organizacyjne tworzą ramy, w których mają przebiegać wszelkie procesy i działania. Natomiast A.Bargieł podkreśla, iż o skuteczności działania danej struktury decydują różne czynniki, zwłaszcza zaś wielkość kompetencji na najwyższym i najniższym poziomie władzy organizacyjnej[17]. Zagadnienie to przedstawił na łamach "Myśli Wojskowej" F.Czyżowicz, zwracając szczególną uwagę na doniosłe znaczenie decentralizacji dowodzenia i zarządzania w układzie terytorialnym[18]. W świetle wypowiedzi autora, aby system obrony mógł sprostać zadaniom jakie przed nimi postawiono niezbędne jest spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, centralizacji dowodzenia i zarządzania państwem, umożliwiającej celowe i skuteczne oddziaływanie na całokształt spraw obron-

nych oraz polityczno-obronnych. Po drugie, odpowiedniej decentralizacji dowodzenia i zarządzania, zapewniającej w określonych warunkach organom administracji państwowej rozstrzyganie problemów obronności we własnych zakresie. Jest to problem złożony i jak przytoczono wyżej zależy od wielu czynników. Jeżeli zaś odniesiemy zagadnienie do ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP wówczas ukaże się, że zawarta w niej decentralizacja kompetencji w zakresie obronności jest jednym z ważniejszych aspektów prawno-administracyjnych.

Odmiennie przedstawia się decentralizacja kompetencji w odniesieniu do organów wojskowych, a inaczej do terenowych organów rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego i organów administracji samorządowej. O ile w sprawach obronności większe usamodzielnienie niższych ogniw dowodzenia w odniesieniu do hierarchii organów wojskowych jest raczej niewielkie, to w odniesieniu do wymienionych wcześniej organów administracji, przekazane uprawnienia są prawidłowością oraz zagadnieniem ciągle aktualnym i również ważnym, zwłaszcza w okresie pokoju[19].

Szeroki zakres uprawnień decydujący w sprawach obronności, również swoje odzwierciedlenie w aktach wykonawczych ustawy o pow.ob.obr. co dodatkowo umacnia pozycję tych organów oraz w znacznym stopniu wdraża do samodzielnego działania. W każdym bądź razie, decentralizacja kompetencji na rzecz organów "cywilnych" nie jest obojętna z punktu widzenia sprawności ich funkcjonowania. Rozwiązania prawne powodują, iż realizacja zadań dotyczących świadczeń nie mieści się w zakresie kompetencji jednego podmiotu, ani też nie jest dokonywana wy-

łącznie przez organa wojskowe. Została natomiast usytuowana w określonej konfiguracji podmiotów, w której kompetencje zostają przesunięte w kierunku organów cywilnych[20]. W przyjętej przez prawodawcę koncepcji istnieje określony schemat działania. Organa administracji wojskowej występują z wnioskami o wyrażenie zgody na wykonanie zadań z udziałem świadczeń obywateli do organów administracji samorządowej. Te zaś sporządzają roczne plany świadczeń, a następnie na ich podstawie wydają decyzje nakładające obowiązek świadczeń na poszczególnych obywateli[21]. Z kolei wojewodowie nadzorują realizację obowiązku świadczeń osobistych w gminach.

W trakcie realizacji świadczeń występują zależności pomiędzy wymienionymi organami, które stanowią przesłankę potrzeby harmonizowania działań podmiotów partycypujących w procesie realizacji świadczeń. Z tej przyczyny nieodparcie nasuwa się wniosek o konieczności określenia przez prawodawcę ram współdziałania pomiędzy poszczególnymi uczestnikami struktury obronnej[22]. Tak też stało się w istocie rzeczy. Ustawodawca zamieścił w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP przepisy, z których wynikają określone stosunki pomiędzy tymi podmiotami. Ich wykładnikiem są następujące sformułowania prawne:

- na straży suwerenności i niepodległości narodu oraz jego bezpieczeństwa stoją Siły Zbrojne RP;
- organa administracji (...) uwzględniają w toku wykonywanych zadań w zakresie obronności postulaty dotyczące Sił Zbrojnych RP przekazywane przez organa wojskowe;
- kierowanie sprawami obronności w województwach należy

do wojewódzkich komitetów obrony[23].

Przedstawione przykłady świadczą o przyznaniu kompetencji w zakresie obronności poszczególnym podmiotom struktury obronnej, z jednoczesnym wskazaniem relacji jakie powinny dominować pomiędzy nimi w zakresie współpracy[24]. Zapewnia to eliminację niepożądanych kolizji w działaniach wspólnych oraz wyznacza zakres kompetencji poszczególnych organów w stosunku do drugich.

Zdecydowane "przypisanie" kompetencji w sprawie świadczeń poszczególnym organom administracji "cywilnej" powoduje powstanie w sferze teoretycznych rozważań wątpliwości. Powstaje wówczas pytanie: czy przekazanie uprawnień do podejmowania decyzji w sferze obronności organom cywilnym jest właściwe oraz czy uczestnictwo tak zróżnicowanych pod względem funkcjonalnym organów administracji w strukturze obronnej nie spowoduje negatywnych konsekwencji w realizacji zadań obronnych? Odpowiedź na powyższe pytanie nie jest skomplikowane jeśli termin "administracja" utożsamić z jej znaczeniem funkcjonalnym. Wówczas okaże się, że odnosi się on do różnych sfer działalności organizatorskiej państwa, w tym także sfery obronności. W prowadzonych rozważaniach najtrafniejsze wydaje się określenie administracji zdefiniowane przez W.Dawidowicza[25]. Przedstawia on administrację państwową jako system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw, w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym. Działalność ta, zdaniem autora, skierowana jest do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz

społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg jak i skutki tej ostatniej przypisywane są zawsze państwu.

W świetle przedstawionych rozważań administrację państwową należy określić jako nierozerwalny splot organizacyjnych i normatywnych elementów oraz instytucję realizującą na podstawie ustaw określone cele za pomocą działań kierowniczych i organizacyjnych[26]. Działania te zdeterminowane przez prawo, wprost lub pośrednio, zostają przypisane poszczególnym podmiotom administracji.

Z pojęciem administracji państwowej integralnie wiąże się pojęcie"organ administracji", który określony jest jako podmiot stosunków administracyjnoprawnych działający w imieniu państwa, któremu prawo przekazuje określony zakres kompetencji, przede wszystkim w zakresie realizacji prawa administracyjnego[27].

W rozważanym problemie świadczeń mamy do czynienia z trzema rodzajami organów administracji:

1. Terenowymi organami rządowej administracji ogólnej - wojewodą.

2. Organami administracji samorządowej - wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta.

3. Organami wojskowymi: Wojskową Komendą Uzupełnień i Wojewódzkim Sztabem Wojskowym.

Wszystkie wymienione podmioty łączy wspólna cecha - wykonują one zadania z zakresu administracji państwowej w odróżnieniu od innych jednostek organizacyjnych.

Występowanie w imieniu państwa oznacza możliwość użycia określonych form działania dla realizacji przyznanych prawem

kompetencji. Przykładowo: brak uzgodnienia w sprawie świadczeń pomiędzy stanowiskiem wojewody a organami wojskowymi stanowi prawo zwrócenia się organów administracji specjalnej o rozstrzygnięcie spornej sprawy do Prezesa Rady Ministrów[28]. Wojewoda natomiast, dla zabezpieczenia realizacji podjętych przez niego rozstrzygnięć w sprawie świadczeń, wyposażony jest w uprawnienia nadzorcze względem organów administracji samorządowej[29]. Z kolei organa administracji samorządowej mają możliwość użycia przymusu państwowego, w przypadku zachowań obywateli niezgodnych z treścią decyzji nakładających obowiązek świadczenia[30].

Przedstawiony zakres kompetencji ma zróżnicowany pod względem prawnym zakres kompetencji - od stanowienia aktu normatywnego w postaci planu świadczeń poprzez spełnianie funkcji organizacyjnych - do wydawania decyzji indywidualnych w sprawie obowiązku świadczeń. Dzięki temu dochodzimy do konkluzji. Skoro prawne formy działań poszczególnych organów administracji są przejawem współdziałania w realizacji tego samego zasadniczego celu - obronności państwa, wówczas podział organów na wojskowe i cywilne ma jedynie charakter formalny. Każdy bowiem organ stanowi niezbędne ogniwo w strukturze obronnej. Tym samym pozostaje bez wątpliwości powierzenie zakresu spraw obronnych organom cywilnym. Jak trafnie zauważył J.Starościak, jednym z powodów podziału kompetencji jest to, że specjalizacja wiedzy i wzrost znaczenia umiejętności fachowych w administrowaniu poszczególnymi dziedzinami spraw rodzi tendencję do przejmowania przez jednostki organizacyjne zagadnień coraz bardziej jednorodnych, a zatem wąsko wyspec-

jalizowaych[31]. W uzasadnieniu autor podaje, że naturalną tego konsekwencją jest funkcjonowanie różnego rodzaju organów administracji, które nie działają w zupełnym oderwaniu jedne od drugich, lecz przeciwnie, których kompetencje zazębiają się. Różnice, które wynikają z charakteru pełnionych funkcji przez organa administracji rządowej, wojskowej oraz samorządowej powodują, że wszystkich kompetencji z zakresu świadczeń nie można przekazać tylko jednemu z wymienionych organów. Podział zadań w sferach życia społecznego wyklucza taką możliwość. W tym kontekście można przytoczyć stanowisko M.Dowdy, który uważa, że w przedsięwzięciach obronnych musi nastąpić zespolenie zorganizowanego wysiłku ekonomicznego, technicznego, naukowego, systemu militarnego, wysiłku realizowanego przez organa państwowe przy aktywnym udziale społeczeństwa[32]. Rozwijając swoją myśl autor łączy z działaniami obronnymi "dwa różne piony, dwa zasadnicze czynniki: uzbrojoną armię oraz obronnie przygotowane społeczeństwo i administrację, które muszą stale uzupełniać się i harmonijnie współdziałać na rzecz narodowego bezpieczeństwa i pospołu je umacniać". Stanowisko M.Dowdy pozwala umocnić wniosek: pomimo, że organa administracji rządowej oraz organa administracji samorządowej nie wchodzą w skład resortu obrony ich miejsce oraz role wśród struktury obronnej państwa jest ugruntowana. Gdyby jednak spojrzeć krytycznie na problem uczestnictwa wąsko wyspecjalizowanych organów w przedsięwzięciach obronnych państwa, wówczas należy przyznać, że funkcjonalizm w działaniach dotyczących obronności rodzi niebezpieczeństwo wewnętrznego rozkoordynowania działalności administracji. Ponadto specjali-

zacja wiedzy i wzrost znaczenia umiejętności fachowych w administrowaniu poszczególnymi dziedzinami spraw stwarza tendencję do zamykania w jednostkach organizacyjnych zagadnień coraz bardziej jednorodnych, a więc wąsko wyspecjalizowanych. To z kolei powoduje wzrost ilości organów, rozproszenie kompetencji oraz powstanie problemu koordynacji. Ponadto nasilają się trudności w rozwiązywaniu spraw, gdyż każdy z organów podejmuje decyzję zgodnie ze swoją specjalnością.

Podsumowując uwagi dotyczące podziału kompetencji organów uczestniczących w realizacji obowiązku świadczeń osobistych przez obywateli, należy stwierdzić, że:

1. Złożoność zadań obronnych uzasadnia uczestnictwo w strukturze obronnej państwa oprócz podmiotów z resortu obrony narodowej również podmiotów "cywilnych".

2. Kompetencje w zakresie obrony państwa zostały przekazane różnego rodzaju organom administracji, głównie zaś terenowym organom administracji rządowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego oraz organom administracji samorządowej.

3. Podział kompetencji został dokonany wedle kryterium specjalności merytorycznej.

§2. ZADANIA TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ O WŁAŚCIWOŚCI OGÓLNEJ STOPNIA WOJEWÓDZKIEGO.

Administracja współczesnego państwa, realizuje nie tylko tradycyjnie zadania administracji, takie jak zapewnienie bezpieczeństwa państwa czy też ochrona porządku publicznego, ale staje się też podmiotem organizującym i stymulującym zadania obronne[33]. Z tego względu podstawowe znaczenie z naszego punktu widzenia będą miały unormowania prawne dotyczące wojewody, jako organu powołanego do spełniania funkcji obronnych w województwie[34]. Potrzeba ta wynika zwłaszcza z pozycji wojewody i spełniania przez niego roli organu nadzorującego wykonywanie przedsięwzięć dotyczących świadczeń osobistych w gminach przez organa administracji samorządowej.

Zasadnicza pozycja wojewody wypływa z art.52 ust.2 Konstytucji RP, który sytuuje wymieniony organ jako przedstawiciela rządu na terenie województwa. Rozwinięcie konstytucyjnej zasady zawiera ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[35]. Zgodnie z brzmieniem art.4 ust.1 wymienionej ustawy wojewoda realizuje wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, nie zastrzeżone dla innych organów tej administracji.
Bardziej precyzyjny w stosunku do tak ogólnie sformułowanej istoty działalności jest art.10, który charakteryzuje kompetencje wojewody jako przedstawiciela rządu. Z punktu widzenia obronności szczególnie interesujące są unormowania ustawy głoszące, iż wojewoda:

1. Koordynuje działalność administracji rządowej, działa-

jącej na obszarze województwa w zakresie zgodności z polityką rządu (art.10 ust.1 pkt.1).

2. Organizuje kontrolę wykonywania na obszarze województwa zadań administracji rządowej wynikających z ustaw oraz rozporządzeń, uchwał i zarządzeń naczelnych oraz centralnych organów administracji państwowej (art.10 ust.1 i ust.2).

3. Będąc przedstawicielem rządu realizuje zadania zlecone przez Radę Ministrów (art.10 ust.2).

Równocześnie ustawodawca wyposaża wojewodę w stosowne kompetencje, istotne dla realizacji zadań obronnych w województwie. Są nimi:

1. Prawo żądania przez wojewodę informacji i wyjaśnień od działających na obszarze województwa organów administracji specjalnej (art.11 ust.1).

2. Obowiązek działających na obszarze województwa organów administracji specjalnej uzgadniania z wojewodą projektów swoich aktów prawnych o charakterze ogólnym oraz projektów innych aktów, jeżeli mają one ważne znaczenie dla realizacji polityki rządu (art.13).

Treść przytoczonych przepisów ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej wyjaśnia sens pełnionej przez wojewodę funkcji przedstawiciela rządu. Wyłania się tu zwłaszcza funkcja podstawowa, związana z zabezpieczeniem działań organów realizujących zadania obronne w terenie zgodne z celami polityki ogólnopaństwowej. Odnosząc natomiast zagadnienia dotyczące wymienionej funkcji do problemu świadczeń obywateli, okaże się, że wojewoda może wkraczać w stosunki

prawne jakie zawiązują się pomiędzy uczestnikami procesu realizacji świadczeń. Jak bowiem stwierdza art.1 ustawy, zadania administracji rządowej w terenie wykonują: wojewodowie, terenowe organa administracji podporządkowane bezpośrednio ministrom jako organy administracji specjalnej, organa gminy działające w ramach zadań zleconych. Mianując wojewodę przedstawicielem rządu prawodawca zagwarantował sens pełnionej przez niego funkcji. Wynika to zwłaszcza z faktu zastosowania w ustawie terminów: "nadzór", "koordynacja", "kierownictwo", przez co należy rozumieć, że chodzi tu o wykonanie zadań przy pomocy stałych uprawnień przysługujących wojewodzie z mocy przepisów regulujących jego działalność[36].

Ustawa z dnia 22 marca 1990r. o terenowych organów rządowej administracji ogólnej nie wyczerpuje kompetencji wojewody, pozostawiając otwartą kwestię realizacji zadań zleconych przez Radę Ministrów. Dyspozycja art.10 ust.2 nakazuje bowiem wojewodzie realizację zadań przekazanych przez Radę Ministrów. W ten sposób powstaje możliwość wyposażenia terenowego organu rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego w uprawnienia niezbędne do realizacji dodatkowych zadań. Czy będą to zadania również dotyczące obronności państwa? Z pewnością tak. Decyduje o tym fakt, że zadania zlecane wojewodzie będą zadaniami Rady Ministrów, wynikającymi z jej zakresu działania[37]. Chodzi tu zwłaszcza o fragment zadaniowy, wiążący się z realizacją przedsięwzięć dotyczących obronności. Mają one swoją podstawę w Konstytucji RP i dotyczą:

1. Zapewnienia wykonania ustaw (art.52 ust.1).
2. Zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrz-

nego państwa (art.52 ust.8).

Rada Ministrów może dokonać przekazania jedynie zadań, co do których nie ma wątpliwości, że mogą być wykonywane tylko i wyłącznie przez te organa. Jest to słuszne założenie, ponieważ zakres zadaniowy RM posiada szeroki charakter i niejednokrotnie będzie zachodziła konieczność przeniesienia ściśle określonych zadań na niższy szczebel administracji[38]. Z tego względu, aby realizacja zadań zleconych miała podstawę prawną, a nie tylko stwarzała dodatkowe obowiązki bez możliwości ich realizacji - bo zapewne nie takie przyświecają intencje prawodawcy - niezbędne stało się umieszczenie odpowiedniego zapisu w ustawie, urealniającego faktyczne ich wykonanie. Prawodawca wyeliminował przeszkody prawne "włączania" do realizacji zadań wojewody - zadań zleconych z zakresu obronności - o ile wymagała będzie tego faktyczna potrzeba. Dlatego w art.41 ust.1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej zawarł przepis na mocy, którego "Rada Ministrów kieruje działalnością wojewody jako przedstawiciela rządu, określając zasady realizacji jego zadań i kompetencji".

Zakładając praktyczno-prawny podział praw i obowiązków wojewody na dwie sfery: wykonawczą i własną (tj. pozostającą w sferze kompetencji tylko wojewody) dla potrzeb prowadzonych rozważań należy rozwinąć w zasadzie tę drugą nawiązując do przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Otóż wydaje się, że ustawodawca określając z jednej strony odrębność dwóch sfer działalności wojewody, tj. w charakterze wykonawcy zadań własnych oraz zadań zleconych, założył z góry, i chyba słusznie, praktyczną prawidłowość takiego rozwiązania[39]. Brak

granicy w przepisach pomiędzy obiema funkcjami wojewody wprowadziłby w praktyce utrudnienie w prawidłowej działalności tego organu. Trzeba bowiem zauważyć, że nie zawsze można z dużą dokładnością ująć w przepisy wszystkie przedsięwzięcia ogólnopaństwowe, wynikające z polityki obronnej państwa. Wprowadzona konstrukcja daje natomiast możliwość rozwiązywania problemów przez terenowe organa rządowej administracji ogólnej w zależności od potrzeb, warunków i możliwości. Z przyjętej koncepcji zadaniowej będzie wynikała tendencja umacniania i rozszerzenia kompetencji wojewody w sytuacjach szczególnie uzasadnionych, np. zagrożenia suwerenności państwa[40].

Kontynuując określenie istoty działalności wojewody w sferze obronności należy przypomnieć, iż leży ona u podstaw przynależności tego organu, jako jednego z istotnych ogniw, do jednolitej struktury obronnej państwa. Podstawową ideą jednolitości wymienionej struktury jest prymat interesu ogólnopaństwowego nad interesem partykularnym. W tym kontekście trzeba wskazać na zapis art.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, w myśl którego umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej oraz przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny jest obowiązkiem wszystkich organów władzy i administracji państwowej. W celu sprecyzowania ogólnie brzmiącej treści art.2 ustawodawca wprowadził dalsze przepisy. W odniesieniu do pozycji wojewody w hierarchii organów realizujących zadania obronne ustawa zawiera dyspozycję, zgodnie z którą terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie oraz organa administracji samorządowej , jako szefo-

wie obrony cywilnej województw i gmin.

Przedstawiona regulacja zawarta w art.17 ust.6 ustawy nie oznacza jednak równości kompetencji wymienionych podmiotów. Sytuację prawną oraz relacje pomiędzy tymi organami wyjaśnia nam dopiero art.20 w ust.1 oraz ust.2. W jego świetle kierowanie sprawami obronności w województwach należy do wojewódzkich komitetów obrony, których przewodniczącymi są wojewodowie[41]. W tym miejscu należy wskazać na zmiany jakie dokonały się w przepisach prawnych w porównaniu z sytuacją ukształtowaną przed wprowadzeniem ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym. Otóż unormowania przepisów obowiązującej ustawy z dnia 20 lipca 1983r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego posiadały szczególny charakter prawny[42]. Ustanowiona przepisami ustawy regulacja prawna powodowała, iż obok obowiązku realizacji zadań z dziedziny obronności istniało bezpośrednie podporządkowanie służbowe na odcinku - terenowe organa administracji państwowej stopnia podstawowego - wojewoda[43]. W rezultacie realizacji zadań obronnych w podstawowych ogniwach podziału terytorialnego państwa nie doznawała ograniczeń. Był to bardzo skuteczny sposób zabezpieczenia realizacji zadań ogólnopaństwowych.

Aktualnie obowiązujące przepisy o samorządzie terytorialnym zostały oparte na idei samorządności gmin[44]. Z teoretycznego punku w widzenia prowadzi to do niebezpieczeństwa utraty roli kierowniczej organów administracji rządowej w rozwiązywaniu zadań obronnych w gminie. Tak jednak nie jest. Jedynie w dziedzinie stosunków publicznoprawnych samorząd terytorialny za pomocą reprezentujących go organów administracji samo-

rządowej realizuje zadania własne jako samodzielny podmiot praw i obowiązków. Powstanie instytucji samorządu terytorialnego spowodowała wykształcenie się swoistego dualizmu w sferze publicznoprawnej. Tego rodzaju dwoistość (organy administracji rządowej - organy administracji samorządowej) nie oznacza powstania dwu różnych form sprawowania władzy publicznej. Pomimo, iż organy administracji samorządowej mają pewien stopień wyodrębnienia prawno-organizacyjnego, nie ma wystarczających podstaw do traktowania ich jako samodzielnych organizacji w zakresie realizacji zadań obronnych, albowiem ich realizacja w stosunku do pozostałych zadań nie przybiera formy samodzielnych działań. Dzieje się to za sprawą przepisów, które pomimo wprowadzonej samorządności zapewniają wpływ wojewody na realizację zadań obronnych przez organ administracji samorządowej. Wymienione kompetencje posiadają związek z rolą wojewody jako organu wykonawczego Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów[45]. W tej funkcji zadaniowej wojewoda bezpośrednio transponuje cele ustanowione na centralnym szczeblu aparatu administracji, z tym jednak zastrzeżeniem, że rola ta bierze swój początek z ustaleń organu władzy ustawodawczej - Sejmu RP[46].

Druga kategoria działalności wojewody, posiadająca najbliższy związek z realizacją obowiązku świadczeń osobistych obywateli, dotyczy sfery, w której skład wchodzą kompetencje określone mianem "własnych". Pogląd ów opiera się na samodzielnym podejmowaniu decyzji w sferze realizacji zadań obronnych. Kompetencje te posiadają oparcie w aktach prawnych oraz łączą się z zasadą domniemania właściwości rzeczowej wo-

jewody jako istotnej cechy jego generalnej kompetencyjności. O tego rodzaju kompetencji decydują sformułowania następującego rodzaju:

1. Wojewodowie organizują wykonywanie zadań w zakresie obronności państwa[47].

2. Wykonywanie zadań w zakresie obronności państwa określonych w ustawach oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych właściwych organów należy do organów administracji rządowej[48].

3. Wojewodowie sprawują nadzór nad sprawami zleconymi na podstawie kryteriów zgodności z prawem oraz celowości, rzetelności i gospodarności[49].

Wymienione kompetencje są bardzo istotne w łączności z zasadą domniemania dla praktyki działania wojewody. W razie wątpliwości kto jest właściwy przykładowo w sprawie świadczeń osobistych, czy wojewoda, czy inny organ administracji spór należy rozstrzygnąć na korzyść tego pierwszego. Oparcie dla wymienionych kompetencji wynika wyraźnie z przepisów ustawowych. Przepisy dotyczące funkcjonowania wojewody w zakresie realizacji świadczeń osobistych wiążą skutki prawne tylko z posiadaniem przez organ ten określonego typu kompetencji. Przykładowo w systemie zdecentralizowanym szczególne miejsce zajmują kompetencje związane z prawem nadzoru. Jest on tak ukształtowany, by nie naruszać prawnie przyznanych ram samodzielności. Nadzór wojewody nad realizacją świadczeń obywateli obejmuje środki kontroli przyznane przez akty normatywne. Główne kryterium oceny organów administracji samorządowej w ramach nadzoru sprowadzają się do przestrzegania prawa. W tym

kryterium jest także element racjonalizacji polityki obronnej państwa. Działania wojewody należy jednak interpretować w ten sposób, iż badanie przestrzegania lub nieprzestrzegania polityki obronnej państwa mogą być przeprowadzone w ramach obowiązujących przepisów. W przeciwnym wypadku chodziłoby nie o legalność, ale celowość działania, przez co organ nadzorujący - wojewoda wkraczałby w merytoryczne rozstrzyganie.

W związku z powyższym zasadne jest wprowadzenie do klasyfikacji działań wojewody pojęcia "funkcji", których istota ogólnie rzecz biorąc zmierza do zabezpieczenia w sposób pośredni realizacji świadczeń osobistych przez obywateli. Dlatego też rozpatrywanie pozycji wojewody w oderwaniu od zadań, które ten podmiot realizuje jedynie na płaszczyźnie wynikającej z ustawy o samorządzie terytorialnej jest niemożliwe. Tak rozumiane funkcje będą występowały łącznie z towarzyszącymi im kompetencjami z zakresu obronności. Z jednej strony będą one oznaczały obowiązek realizowania zadań państwowych, natomiast z drugiej uprawnienia do podejmowania określonych czynności, w tym i czynności wynikających z konkretnych zadań obronnych. W rozważanej kwestii warto przedstawić ujęcie funkcji wojewody przedstawione przez J. Posłusznego. Wymieniony autor określa je "jako zespół określonych przepisami zadań niosących różne cele jednostkowe spojone celem głównym, do których przydzielone są odpowiednie kompetencje nakładające obowiązek, jak też stwarzające uprawnienia do realizacji tych zadań[50]. Przedstawione ujęcie funkcji wojewody jest komplementarne, ponieważ wyczerpuje cały zakres zadaniowy jaki przypada temu organowi. Wynikają z niego dwa kryteria oceny

pełnionych funkcji, które można określić jako kryterium podmiotowe oraz kryterium przedmiotowe. Pierwsze kryterium pozwala wyodrębnić funkcje wojewody w sferze działalności, występujące w stosunku do podmiotów korzystających ze świadczeń oraz podmiotów realizujących świadczenia w gminie, np. funkcja nadzoru, koordynacji. Drugie kryterium, określone jako przedmiotowe odnosi się do zakresu merytorycznego świadczeń. Wyróżnione funkcje nie wyczerpują całokształtu działalności wojewody, bowiem otwarta pozostaje droga do dodatkowych funkcji jakie mogą wynikać z racji wykonywania zadań zleconych przez Radę Ministrów[51].

§3. ZADANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

Przystępując do omówienia działalności organów administracji samorządowej, w zakresie świadczeń tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, należy podkreślić, iż może on mieć z teoretyczno-prawnego punktu widzenia tylko ramowy charakter z racji dość ubogiej literatury[52]. Poza aktami normatywnymi uwidacznia się brak poszerzonych analiz. Zmusza to do ograniczenia się w analizie do brzmienia treści przepisów prawnych jak również do ewentualnej interpretacji dającej szerszy obraz intencji ustawodawcy.

Generalnie rzecz biorąc kompetencje organów administracji samorządowej w zakresie świadczeń wynikają z dwóch źródeł, z norm zawartych w aktach prawnych dotyczących bezpośrednio obronności oraz innych aktów prawnych stanowiących pośrednio o funkcjonowaniu organów administracji samorządowej w strukturze obronnej państwa. Podstawowe znaczenie posiada tu przepis art.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, który ustanawia obowiązek realizacji zadań obronnych przez różne podmioty, w tym i przez organa administracji samorządowej. Podobny wymiar ma art.202 ust.1 wyposażający wymienione organa w kompetencje do nakładania świadczeń osobistych na obywateli.

Z uwagi na obiektywne trudności uregulowania wszystkich kwestji dotyczących obronności ustawodawca został zmuszony do umieszczenia delegacji ustawowej dla uregulowania kompetencji, m.in. organów administracji samorządowej, przez inne akty prawne. Potwierdza to art.18 ust.1 przytoczonej wcześniej

ustawy, w którym prawodawca ustanawia, iż zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organa, podmioty i jednostki organizacyjne określają "ustawy i wydane na ich podstawie akty prawne właściwych organów". Bez wspomnianego zapisu nie byłoby możliwe stanowienie o kompetencjach obronnych organów samorządowych przez inne ustawy i akty wykonawcze. Chodzi tu zwłaszcza o zastosowanie postanowień zawartych w ustawie o pow. ob. obr. do zasad ustrojowych, na których opiera się funkcjonowanie gmin oraz ich organów. Zadania ukształtowane w ustawie o pow. ob. obr. nie mogły być realizowane w związku z uchyleniem ustawy z dnia 20 lipca 1983r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[53]. Wraz z odejściem od centralistycznego modelu zarządzania, zostały zniesione bezpośrednie więzi podporządkowania pomiędzy organem odpowiedzialnym za realizację świadczeń w województwie - wojewodą a ogniwem terenowym, w którym następowała realizacja obowiązku świadczeń osobistych. Ustawodawca rozwiązał powstały problem w sposób pośredni zamieszczając w uchwalonej 8 marca 1990r. ustawie zapis, który głosi, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych w zakresie administracji rządowej (art. 8 ust. 1)[54]. Wprowadzony przepis w znacznej mierze przyczynił się do poszerzenia zakresu merytorycznego zadań organów administracji samorządowej oraz odpowiedzialności za ich wykonywanie. Unormowanie posiada również charakter fundamentalny, ponieważ stanowi pomost pomiędzy przepisami regulującymi funkcjonowanie gmin oraz ich organów w oparciu o zasadę samorządności, przepisami o powszechnym obowiązku obrony RP dotyczącymi świadczeń obywateli a ustawą

o terenowych organach rządowej administracji o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego. Ponadto nastąpiło przywrócenie ukształtowanego poprzednio mechanizmu oddziaływania wojewody na realizację zadań obronnych w gminie[55].

W odniesieniu do procesu realizacji świadczeń osobistych obywateli wprowadzone regulacje są bardzo istotne, gdyż w ustawie o samorządzie terytorialnym brak jakichkolwiek postanowień odnoszących się wprost do realizacji zadań obronnych przez organa administracji samorządowej. Ustawa zawiera jedynie obowiązek wykonywania zadań przez organa administracji samorządowej w składzie zarządu oraz zadania wykonywane samodzielnie.

W pierwszym przypadku są to:

1. Przygotowanie projektów uchwał rady gminy.
2. Określenie sposobu wykonywania uchwał.
3. Gospodarowanie mieniem komunalnym.
4. Wykonywanie budżetu.
5. Zatrudnienie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.
6. Wykonywanie zadań zleconych.

W drugim przypadku organ administracji samorządowej:

1. Organizuje pracę zarządu, kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz.
2. Podejmowanie w sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego czynności należące do kompetencji zarządu.
3. Pełni funkcję kierownika urzędu gminy[56].

Z uwagi na fakt, iż zadania obronne nie znalazły odzwiercied-

lenia w zakresie zadań własnych organów administracji samorządowych, ustawodawca rozwiązał powstały problem zamieszczając w ustawie o samorządzie terytorialnym zapis umożliwiający ich realizację w sposób obligatoryjny. Zadania te zaliczane do zadań zleconych z zakresu administracji państwowej posiadają gwarancje ustawowe w zakresie wykonawstwa, ponieważ z brzmienia art.8 ust.1 wymienionej ustawy akty prawne w postaci ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej[57]. Tym samym dotychczasowe przepisy zawarte w ustawie o powszechnym obowiązku obrony zachowały swoją moc w świetle zmian wynikających z reformy organów administracji samorządowej.

Wyraźnego przetransportowania zadań obronnych w odniesieniu do organów gminy dokonała natomiast ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organa gminy a organa administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw[58]. W rozumieniu cytowanej ustawy do właściwości organów administracji samorządowej przeszły jako zadania zlecone, zadania i kompetencje należące dotychczas do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego o właściwości ogólnej. Artykuł 3 tej ustawy dokonuje enumeratywnego wyliczenia poszczególnych kategorii zadań z zakresu obronności, które aktualnie pozostają w ramach właściwości rzeczowej organów administracji samorządowej. Dokonując ich prezentacji należy podkreślić, iż katalog ten jest dosyć szeroki bowiem obejmuje:

1. Przygotowanie ludności i mienia komunalnego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszech-

nego obowiązku obrony (art.3 ust.7 pkt.a).

2. Organizowanie wykonywania przez jednostki organizacyjne gminy zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, w tym ustalenie zadań szczegółowych oraz trybu ich realizacji (art.3 ust.7 pkt.b).

3. Uwzględnienie postulatów dotyczących potrzeb Sił Zbrojnych i obrony cywilnej, przekazywanych przez organa obrony cywilnej (art.3 ust.7 pkt.c).

4. Czynności związane z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz współdziałanie w tych sprawach z organami wojskowymi (art.3 ust.7 pkt.d).

5. Udział w przygotowywaniu poboru i jego przeprowadzanie (art.3 ust.7 pkt.e).

6. Orzekanie o konieczności sprawowania przez żołnierzy oraz osoby spełniające zastępczo obowiązek służby wojskowej bezpośredniej opieki nad członkiem rodziny, prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz uznania ich za jedynych żywicieli rodzin (art.3 ust.7 pkt.f).

7. Przyznawanie i wypłacanie zasiłków dziennych członkom rodzin żołnierzy rezerwy powołanych na ćwiczenia wojskowe oraz żołnierzom zwolnionym z czynnej służby wojskowej (art.3 ust.3 pkt.g).

8. Wypłacanie zasiłków miesięcznych członkom rodzin żołnierzy oraz osób spełniających zastępczo obowiązek służby wojskowej, uznawanych za jedynych żywicieli rodzin (art.3 ust.7 pkt.h).

9. Pokrywanie należności mieszkaniowych oraz opłat eksploatacyjnych żołnierzom i osobom pełniącym zastępczo obowiązek

służby wojskowej, uznawanym za jedynych żywicieli rodzin oraz żołnierzom samotnym (art.3 ust.7 pkt.i).

10. Stworzenie formacji obrony cywilnej (art.3 ust.7 pkt.j).

11. Wyznaczenie na stanowiska komendantów formacji obrony cywilnej (art.3 ust.7 pkt.k).

12. Nakładanie obowiązków w ramach powszechnej samoobrony ludności (art.3 ust.7 pkt.l).

Do wymienionych zadań dochodzą ponadto zadania wynikające z ustawy z dnia 20 maja 1976r. o zakwaterowaniu przejściowym sił zbrojnych[59]. Ustanowione ustawą kompetencje organów administracji samorządowej dotyczą wydawania decyzji zajęcia na cele zakwaterowania przejściowego sił zbrojnych budynków, pomieszczeń i terenów oraz decyzji o odszkodowaniu w tych sprawach.

Przedstawiona regulacja prawna jest wyrazem przyjętych koncepcji wykonywania szczególnych zadań z zakresu obronności przez organa administracji w terenie. Ponadto jest odbiciem konkretnej rzeczywistości społeczno-politycznej w naszym kraju. Dlatego wydaje się celowe przeprowadzenie analizy przepisów dotyczących obronności w ogóle, co do uregulowań prawnych - dotyczących stricto świadczeń obywateli. Przechodząc do szczegółowych rozważań nad zakresem zadań zleconych należy stwierdzić, iż niewątpliwie treść art.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony przy konkretyzującej roli art.3 ust.7 ustawy kompetencyjnej wyjaśnia sens pełnionej przez organa administracji samorządowej funkcji wykonawcy zadań obronnych w gminie[60]. Rozpatrzmy zatem zagadnienie natury interpretacyjnej

jakie wynika z faktu użycia przez ustawodawcę terminu "zadania zlecone". W doktrynie prawa administracyjnego przyjęła się konstrukcja "funkcji zleconych administracji". Wiele miejsca poświęcił tej instytucji J.Starościak, który przedstawioną przez siebie koncepcję zlecenia funkcji administracyjnych sprowadza do przekazywania, wykonywania pewnych funkcji administracji - stowarzyszeniom, instytucjom gospodarczym, przy dopuszczaniu w tych wypadkach środków działania władczego[61]. Jednostka wykonująca funkcje zlecone administracji realizuje je na zasadach ogólnie obowiązujących, przy zastosowaniu ustalonych prawem form kontroli i nadzoru. Z kolei M.Winiarczyk stoi na stanowisku, że przekazywaniu zadań administracji państwowej towarzyszy dopuszczenie stosowania władztwa w najszerszym rozumieniu[62]. Przy okazji zasygnalizowania problematyki władczych działań administracji można zacytować T.Kutę, który zajął stanowisko, iż "oprócz organów państwowych bezpośrednie realizowanie praktycznego wykonawstwa zadań państwowych dokonują również inne państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje zawodowe, samorządowe (...) w zakresie spraw zleconych, jeżeli nawet te zadania wykonują w formach działań niewładczych"[63].

Przedstawione poglądy wskazują, że funkcjom zleconym w administracji może towarzyszyć możliwość zastosowania przymusu państwowego. W praktyce oznacza to, że pomimo uspołecznienia organów administracji samorządowej, przekazywaniu zadań przez administrację rządową towarzyszy możliwość ich realizowania w formach władczych właściwych dla systemu centralistycznego. Władczość form działania stanowi kryterium dla zak-

walifikowania tylko tych funkcji zleconych administracji rządowej ogólnej, w których te formy znajdują swój wyraz. Całkowite odrzucenie możliwości traktowania zadań przekazywanych organom administracji samorządowej bez jednoczesnego przekazania pełnomocnictw wypływających z władztwa państwowego - jako zadań z zakresu obronności państwa - nie byłoby możliwe do realizacji zgodnie z koncepcją zawartą w ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Z powyższą uwagą należy się zgodzić w zupełności, ponieważ zgodnie z przedstawioną wcześniej regulacją ustawy o samorządzie terytorialnym bezpośredni zakres kompetencyjny organu administracji samorządowej dotyczy przede wszystkim spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Punktem odniesienia poruszonej kwestii jest natomiast treść §11 ust.1 rozporządzenia RM z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, w którego świetle świadczenia osobiste wykonywane są na podstawie planu ustalonego przez organ administracji samorządowej[64]. Z tego zasadniczego powodu kompetencje wymienionego organu ulegają poszerzeniu. Jednocześnie nic nie zwalnia te organa od obowiązku wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Należy wyjaśnić, iż do realizacji zadań z zakresu obronności nie ma bezpośredniego zastosowania przepis ustawy o samorządzie terytorialnym, w myśl którego "zadania zlecone z zakresu administracji rządowej powinny być wykonywane po zapewnieniu środków finansowych." Sugeruje to, iż w przeciwnym wypadku żadne zadania, w tym i dotyczące obronności, nie powinny być realizowane w przypadku braku tych środków. Jednakże przy realizacji świadczeń osobistych mamy do czynienia z sytuacją szczególną, po-

legającą na wykonywaniu zadań obronnych bez potrzeby wsparcia ich za pomocą środków finansowych. Powierzenie kompetencji organom administracji samorządowej prowadzi jedynie do wydania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji w zakresie obowiązku świadczeń osobistych obywateli[65]. Stąd prawo wojewody do oddziaływania na realizację "zadań zleconych" w zakresie świadczeń nie jest uwarunkowane brzmieniem art.8 ust.3 ustawy o samorządzie terytorialnym. Zadania te natomiast nie mogą wykraczać poza zakres kompetencji przewidziany dla wojewody na mocy ustawy o pow. obow. obrony oraz wydanych z jej podstawie aktów wykonawczych.

Pomiędzy terenowymi organami administracji rządowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego a organami administracji samorządowej zachodzi ścisły podział kompetencji. Przykładowo, wojewodzie nie przysługuje prawo nakładania obowiązku świadczeń na obywateli, bowiem organami właściwymi w tej dziedzinie są jedynie wójtowie, burmistrzowie oraz prezydencji miast. Natomiast wojewodzie przysługują kompetencje nadzorcze w kwestii tworzenia planu świadczeń oraz nakładania obowiązku świadczeń osobistych na obywateli przez organa administracji samorządowej.

Wychodząc z przedstawionych regulacji prawnych należy podkreślić pozycję organu administracji samorządowej. Jego pozycja posiada wyjątkowy charakter i znaczenie, co wynika zresztą z umieszczenia go w strukturze organów partycypujących w procesie realizacji świadczeń. Aby jednak funkcja omawianego organu posiadała znaczenie faktyczne, a nie tylko stwarzała obowiązki bez określenia konkretnych ram przedmio-

towych w ślad za określeniem uprawnień wyposażono ten organ w możliwość ich uregulowania, tj. prawo wydawania decyzji administracyjnych w sprawie świadczeń. Takie rozumienie funkcji terenowego organu administracji samorządowej prowadzi do uznania zadań zleconych jako posiadających charakter szczególny.

Konkludując, związki jakie powstają pomiędzy organami administracji samorządowej wydającymi decyzje w sprawie świadczeń a wojewodą dotyczy sfery, którą umownie można określić mianem administracji rządowej Wydaje się nawet, że można założyć tezę, w której omawiana funkcja organów administracji samorządowej stanowi w znacznej mierze przedłużenie działalności w ramach sprawowania administracji rządowej wojewody, będąc zarazem "nadzwyczajnym dodatkiem" dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Trudno więc nie dostrzec relacji pomiędzy przepisami określającymi obowiązki organów administracji samorządowej, głównie zaś treścią art.3 ust.1 ustawy kompetencyjnej a treścią art.8 ust.1 ustawy samorządowej zezwalającego na nakładanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz § 5 ust.1 rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju ustanawiającego wojewodę jako organ nadrzędny w procesie realizacji świadczeń.

W przedstawionym kontekście dodatkowe zadania oraz uprawnienia prowadzą do zabezpieczenia wykonania przedsięwzięć obronnych w gminie wobec ogólnie ujętych zadań zleconych wyrażonych w ustawie o samorządzie terytorialnym. Oznaczają także uzupełnienie zakresu zadaniowego organów administracji samorządowej poza zakres wymieniony w ustawie kompetencyjnej,

a także wzmocnienie skuteczności podejmowanych działań przez wojewodę.

Zlecone zadania posiadają charakter wiążący, co wynika z mocy ustawy o samorządzie terytorialnym, zwłaszcza zaś art.85 ust.2. Wymieniony przepis wprowadza w sprawach zleconych instytucję nadzoru opartą na kryterium zgodności z prawem i rzetelności, powodujące dodatkowe "zabezpieczenie" realizacji zadań zleconych. Ponadto określa, kto na terenie województwa uprawniony jest w imieniu państwa do nadzorowania węzłowych zadań z zakresu świadczeń obywateli na rzecz obrony. W związku z powyższym nasuwa się pytanie: czy oddziaływanie wojewody na organa administracji samorządowej może przyjąć wariant permanentności? Na postawione pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Sformułowanie art.8 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym głoszące, iż: "Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych" pozwala przyjąć, że oddziaływanie wojewody wcale nie musi przybierać charakteru ciągłego. Będzie dotyczyło przede wszystkim węzłowych zadań państwowych, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień wymagających "odgórnego" kierowania[65]. Zadania te, bez wątpienia, łączą się z innymi stałymi kompetencjami, które wynikają z usytuowania organów administracji samorządowej. Gmina stanowi bowiem podstawowe ogniwo podziału administracyjnego państwa. W warunkach lokalnych istnieje bezpośredni kontakt organów gminy z obywatelem, tj. czynnikiem determinującym podejmowanie decyzji w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju. Według A.Saulewicza wyznacznikami w poruszanym temacie są następujące fakty:

1. Organa gminy ze względu na liczną grupę mogą reprezentować interes państwowy w "terenie".

2. W obszarze gmin zamieszkuje znaczny potencjał ludności kraju, co sprawia, że tkwią tam najliczniejsze rezerwy ludzkie stanowiące podstawowy czynnik obronności.

3. Gminy wykonują na podstawie obowiązujących przepisów określone zadania związane z funkcjonowaniem sił zbrojnych[66].

Reasumując, o pozycji organów administracji samorządowej decyduje fakt, iż są one "administratorem" swojego terenu. Jest to bardzo ważna kompetencja dla właściwej realizacji zadań obronnych w gminie, bowiem działając w granicach swojej właściwości rzeczowej i miejscowej organ administracji samorządowej daje największą gwarancję urzeczywistnienia obowiązku świadczeń osobistych, jak i pozostałych obowiązków wynikających z ustawy o powszechnym obowiązku obrony.

§4. ZADANIA ORGANÓW WOJSKOWYCH

Największym odbiorcą świadczeń obywateli są siły zbrojne, im też przysługują szczególne preferencje. Wynika to w głównej mierze z faktu, iż "... stoją one na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju[67]. Przedstawiona norma konstytucyjna, powtórzona w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, oddaje najlepiej istotę tej niezwykle ważnej instytucji[68]. W jej ramach obywatele realizują będący przedmiotem rozważań obowiązek świadczeń osobistych. Ona też służy najbardziej zagadnieniu obrony państwa. Występuje tu ścisły związek i bezpośrednia zależność zagadnień sił zbrojnych z obronnością i problematyką świadczeń obywateli. W szerokim aspekcie obronności mamy do czynienia z szeregiem związków pomiędzy organami administracji specjalnej - wojskowej, terenowymi organami rządowej administracji ogólnej, organami administracji samorządowej a obywatelami. Nie ma potrzeby prowadzenia szerszych rozważań nad charakterem funkcjonalnym sił zbrojnych, bowiem trudno kwestionować ich rolę w strukturze obronnej państwa. Niemniej należy zwrócić uwagę na siły zbrojne jako szczególną organizację państwa. Taka też powinna być teza wyjściowa do rozważań określających ich pozycję, ponieważ są organizacją państwa, którą musi się ono posługiwać w swoim funkcjonowaniu zmierzającym do wypełnienia zadań o znaczeniu ogólnopaństwowym. Można je zatem zaliczyć do tych instytucji lub organów, z których składa się aparat państwowy.

Siły zbrojne jako szczególna organizacja państwa stanowią instytucję jednolitą. Pod względem przedmiotowym na siły zbrojne składają się zasadniczo środki osobowe (ludzkie), którymi siły zbrojne są uzupełniane oraz środki materialne (rzeczy), w które są zaopatrywane[69]. Ma to jak nietrudno zauważyć ścisły związek z praktycznym wykorzystaniem poszczególnych rodzajów świadczeń w zależności od rodzaju wykonywanych zadań obronnych przez poszczególne jednostki lub instytucje wojskowe. Siły zbrojne dzielą się na: Wojska Lądowe, Marynarkę Wojenną oraz Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej[70]. Istnieje też podział na część podległą ministrowi obrony narodowej oraz podległą ministrowi spraw wewnętrznych[71].

Wymieniony podział sił zbrojnych na poszczególne rodzaje wynika z właściwości ich wojskowego użycia, ze zdolności wykonywania zadań strategicznych, niekiedy sprawniejszego dowodzenia wojskami i organizacji ich zabezpieczenia pod względem materialnym i technicznym. Przedstawiony podział stanowi też przykład celowego rozwiązywania złożonych problemów obronności w oparciu o obiektywne przesłanki, które można ogólnie rzecz biorąc odnieść do potrzeb sił zbrojnych oraz możliwości ich zaspokojenia przez podmioty gospodarcze, organizacje społeczne a także obywateli.

Zgodnie z przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP obok wojska występują także inne powołane przez państwo zorganizowane formacje obronne, posiadające związek z realizacją świadczeń obywateli[72]. Do nich należą formacje samoobrony a także jednostki zmilitaryzowane, które w myśl § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie świadczeń na rzecz

obrony kraju mogą korzystać ze świadczeń obywateli. W tym miejscu nasuwa się zasadnicze pytanie: czy wymienione formacje oraz jednostki zmilitaryzowane można zaliczyć do sił zbrojnych państwa? Prawodawca w ustawie unika określeń, z których wynikałaby odpowiedź na postawione pytanie. Zrezygnował on definitywnie z ustalenia składu sił zbrojnych a akty wykonawcze do ustawy również tego nie czynią. Ustawa skłania jednak do wyciągnięcia wniosku co do charakteru interesującego nas problemu. Zarówno służba w formacjach samoobrony, służba w dziedzinach zmilitaryzowanych jak i służba wojskowa stanowią obowiązek prawny, mający swoją podstawę w ustawie zajmującej kluczową pozycję w obronności państwa, tj. ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP. Obowiązek ten oparty jest na zasadzie powszechności a wszystkie trzy rodzaje wymienionych służb mają charakter publicznoprawny. Formacje samoobrony, jednostki zmilitaryzowane i wojsko są organizacjami państwa, powołanymi do realizowania jego zadań obronnych. Pod względem organizacyjnym formacje samoobrony, jednostki zmilitaryzowane oraz wojsko oparte są na zasadzie hierarchicznego pionowego podporządkowania.

Uczestnictwo w strukturze obronnej oraz zbieżność w realizacji zadań samoobrony, jednostek zmilitaryzowanych oraz wojska nie pozwala utożsamić dwóch pierwszych organizacji z wojskiem przy bardziej wnikliwej analizie. Wojsko różni od wspomnianych podmiotów organizacja wewnętrzna, rozkazodawstwo, władztwo wojskowe oraz ogólna trwałość organizacyjna[73]. Przez wojsko należy rozumieć, w ścisłym tego słowa znaczeniu organizację, w składzie której żołnierze pełnią służbę wojskową.

Podstawowe ogólne zasady organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych wyrażają się w: centralizacji, jednoosobowym dowodzeniu, dyscyplinie wojskowej wraz z jej wymogami bezwzględnego posłuszeństwa. Zasady te wypływają z podstawowych zasad budownictwa sił zbrojnych, które nierozerwalnie wiążą się z ustrojem państwa. Z tego wynika i przede wszystkim zależy charakter oraz przeznaczenie sił zbrojnych, ich struktura, system uzupełnienia oraz szkolenia. Uznając słuszność tego stanowiska należy podkreślić, że o charakterze tego obronnego organizmu, jego polityki decyduje państwo suwerenne. Należy jednak wspomnieć o dodatkowch czynnikach, które wywierają znaczny wpływ na kształtowanie koncepcji obronnej państwa. Posiadają one szersze, ogólniejsze znaczenie, a będzie to: polityka wewnętrzna oraz zagraniczna państwa, jego rozwój ekonomiczny, położenie geopolityczne, rozmiary terytorium itp.

Z siłami zbrojnymi wiąże się pojęcie administracji wojskowej. Ze względu na zakres i metody działania, administracja wojskowa jest zupełnie specyficzną gałęzią administracji państwowej.

Jej charakter określają, oprócz wymienionych ogólnych zasad organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych, układ prawnych form działania, układ organów administracji wojskowej, znaczenie funkcji dowodzenia i wiążące się z nią rozkazodawstwo.

Podstawowym zadaniem administracji wojskowej jest utrzymanie gotowości bojowej wojsk oraz dowodzenia nimi. Natomiast pochodną zadań w procesie administracji wojskowej jest rozwiązywanie różnorodnych zagadnień związanych m.in. z: zaopat-

rzeniem jednostek wojskowych, planowaniem zadań obronnych, szkoleniem wojska oraz osób wykonujących zadania z zakresu powszechnego obowiązku obrony. Wyodrębnienie organów administracji wojskowej ma istotne znaczenie dla kwestii świadczeń, gdyż jak się przekonamy w dalszej części pracy pojęcie to będzie często przejawiało się w całym procesie realizacji świadczeń, a zwłaszcza w procesie planowania potrzeb na świadczenia przez jednostki wojskowe.

W literaturze prawniczej istnieje zgodność poglądów co do określenia pojęcia "administracji wojskowej". M.Szadkowski określa ją "jako tę część działalności wszystkich organów wojskowych, która polega na organizowaniu bezpośredniej i praktycznej realizacji zadań obronnych państwa powierzonych siłom zbrojnym[74]. Zaprezentowane stanowisko podtrzymują we wspólnym opracowaniu: E.Boratyński, T.Malik, T.Sojka[75]. Wysuwają oni argumentację, iż siły zbrojne stanowią jeden z wyodrębnionych pod względem organizacyjnym element działań administracji państwowej. Według autorów, podział ten posiada szczególnie zwarte i właściwe formy organizacyjne różniące go od schematu organizacyjnego innych resortów, co powoduje konieczność odrębnego unormowania różnych specyficznych stosunków pozostających wewnątrz organizmu wojskowego lub wynikających ze styku z działalnością innych działań administracji państwowej, bądź pozostających w związku ze spełnieniem przez obywateli obowiązku służby wojskowej.

Analizy organów administracji wojskowej dokonał również J.Jeż.[76]. Twierdzi on mianowicie, że dowodzenie wojskami łączy się ściśle z administracją wojskową w sensie funkcjonal-

nym. W dalszych rozważaniach autor łączy administrację z funkcją dowodzenia, przedstawiając ją w swoich wywodach jako działalność organizatorską. Zaprezentowane poglądy świadczą, iż panują zbieżne poglądy co do funkcji organizatorskiej administracji państwowej, bez względu na to, czy posiada ona charakter ogólny czy też specjalny[77].

Administrację wojskową realizują zasadniczo organa wojskowe, które w większości wypadków nie są wyraźnie wyodrębnione w przepisach prawnych i w strukturze organizacyjnej wojska jako organa administracji, np,: dowódcy jednostek wojskowych, okręgów wojskowych oraz rodzajów wojsk. W strukturze wojska jedynie minister Obrony Narodowej został ustawą konstytucyjną zaliczony do naczelnych organów administracji państwowej. Wynika to z art.56 ust.1 Konstytucji RP, który stanowi, iż ministrowie kierują określonymi działaniami administracji państwowej. Natomiast w rozumieniu ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP minister Obrony Narodowej dowodzi Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolietej Polskiej oraz kieruje administracją wojskową[78]. Funkcjonując w charakterze naczelnego organu administracji państwowej minister Obrony Narodowej wiąże się bezpośrednio z siłami zbrojnymi oraz sferą administracji wojskowej. Minister Obrony Narodowej jest przełożonym wojskowym wszystkich żołnierzy co powoduje, że może on korzystać ze specyficznej formy działania, tzn. rozkazu wykonania konkretnej czynności, którego wykonanie zabezpieczone jest możliwością użycia środków przymusu państwowego[79].

Inne występujące w siłach zbrojnych organa administracji wojskowej wykonują swe funkcje albo z upoważnienia ustawy lub

ministra. Przykładem może być upoważnienie przez ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP szefów wojewódzkich sztabów wojskowych oraz komendantów wojskowych komend uzupełnień do działania w zakresie uzupełnienia sił zbrojnych oraz administrowania rezerwami osobowymi[80]. Abstrahując od prowadzonych rozważań, należy w tym miejscu podkreślić szczególne znaczenie dwóch ostatnich z wymienionych organów administracji wojskowej. Wynika to z procedury realizacji świadczeń wynikających z aktów normatywnych resortu Obrony Narodowej[81]. Mianowicie, cała sfera planowania świadczeń, późniejszego z nich korzystania przez jednostki wojskowe odbywa się za pośrednictwem wojskowej komendy uzupełnień oraz wojwódzkiego sztabu wojskowego. Wracając zaś do zasadniczego nurtu rozważań, należy stwierdzić, że zasięg terytorialny działania wojewódzkich sztabów wojskowych nie wykracza poza obszar województwa, ustalony ustawą z dnia 28 maja 1975r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz zmianie ustawy o radach narodowych[83]. Natomiast właściwość miejscowa wojskowych komend uzupełnień wykracza poza zasięg podstawowej jednostki podziału terytorialnego kraju, ponieważ obejmuje zwykle obszar kilku gmin[83]. Znaczy to że, właściwość miejscowa wojskowych komend uzupełnień nie pokrywa się z właściwością miejscową organów administracji samorządowej.

Administrowanie rezerwami osobowymi oznacza udział we współdziałaniu z terenowymi organami rządowej administracji ogólnej oraz organami administracji samorządowej w następujących dziedzinach:

1. Przeprowadzaniu rejestracji i poboru obywateli.

2. Określeniu zdolności do służby wojskowej.

3. Przeznaczeniu obywateli do służby wojskowej, zastępczej służby poborowej, uzupełnieniu sił zbrojnych.

4. Prowadzeniu ewidencji wojskowej.

5. W zakresie świadczeń obywateli.

W zdecydowanej większości organa administracji wojskowej są jednoosobowe. kolegialność nie ma zastosowania w przyjętym systemie jednoosobowego dowodzenia. Z kolei funkcjonowanie organów administracji wojskowej, związane z organizowaniem bezpośredniej i praktycznej realizacji zadań państwa w dziedzinie wojskowej, odbywa się przy zastosowaniu prawnych form działania, właściwych dla administracji państwowej, przy czym znaczną przewagę mają władzcze formy działania. Uzasadnienie ich stosowania wynika z faktu realizowania przez administrację wojskową zadań o kluczowym znaczeniu dla obronności państwa.

Szybkiego i sprawnego wykonania zadań wewnątrz sił zbrojnych nie są w stanie zapewnić formy niewładcze. Nie wyłącza to oczywiście zastosowania w działaniach z organami administracji rządowej innych rodzajów form, np. niewładczych, które nie są charakterystyczne dla działań organów wojskowych. Dominujące są te formy władcze, przy czym szczególną rolę odgrywa rozkaz. Posiada on kluczowe znaczenie w dziedzinie dowodzenia, które obejmuje zorganizowanie bezpośredniej i praktycznej realizacji zadań państwa na odcinku wojskowym[84]. Za pomocą rozkazu zapewnia się efektywne kierowanie wojskiem, a także celów wytyczonych przez administrację wojskową. Rozkaz utożsamia się ściśle z określonym układem stosunków za-

leżności pomiędzy rozkazodawcą a rozkazobiorcą. Ponadto odzwierciedla on stosunki, w których występuje usankcjonowanie prawem władztwo przełożonych nad podwładnymi. Znaczna większość obywateli wchodzi do tego układu stosunków wbrew swojej woli. Podobny układ jest ewenementem i nie występuje w innych sferach stosunków społecznych.

Dotychczasowe rozważania zmierzają do następujących wniosków:

1. Administracja wojskowa stanowi istotną część funkcji dowodzenia.

2. Działalność wojskowych organów administracji jest kategorią czynności organów ustanowionych przez prawo i mających legitymację w prawie. Z tego względu organ wojskowy może wydawać rozkazy tylko w granicach swojej właściwości. Działalność ta podlega ustalonym rodzajom nadzoru i kontroli, a za przekroczenie uprawnień rozkazodawczych ponosi się odpowiedzialność.

3. Poruszone kwestie wskazują na specyficzne cechy administracji wojskowej, nakazują przy tym i uzasadniają potrzebę odmiennego od rozwiązań ogólnych, regulowania szeregu instytucji prawa administracyjnego. Stąd też administracja wojskowa jest zupełnie specyficzną gałęzią administracji, a siły zbrojne są specyficzną organizacją państwa.

PRZYPISY DO ROZDZIAŁU III

1. Zob. art.1 ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz.U.Nr 4, poz.6 z 1992r.).

2. W kwestii interpretacji podziału kompetencji wydaje się być słuszny pogląd J.Starościaka stwierdzający, iż przepisy z których wynikają kompetencje organów do działania mogą być rozumiane jako "wyznaczenie zakresu działania lub określenia jego funkcji". Tenże, Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1973r., s.102 i nast.

3. Zob. Leksykon wiedzy wojskowej, Warszawa 1979r., s.256.

4. Występujący w tekście akt prawny jako "Konstytucja RP" odnosi się do obowiązującej obecnie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U.Nr 84, poz.426).

5. Problem ten dostrzega S.Wronkowska podkreślając konieczność jasnego i precyzyjnego wyrażania kompetencji w normie prawnej. Ogranicza to według autorki arbitralność, możliwe rozbieżności interpretacyjne oraz skutki prawne wadliwego skonstruowania norm określających kompetencje. S.Wronkowska, Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji, PiP 1976r., nr 10, s.25;

zob. także J.Boć, W sprawie zgodności rozporządzeń z ustawami, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1022, 1990r., s.138.

6. Por. art.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

7. Por. Z.Paluch, System obrony państwa (Teoria, doktryna, polityka), POTK 1991r., nr 3, str.15-31, oraz K.Piątkowski, Niektóre aspekty zagrożenia bezpieczeństwa RP, MW 1993r., nr 3, s.3.

8. Por. art.31 ust.4, art.35 ust.2 art.202 ust.1 i ust.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

9. Jest to uproszczony model struktury obronnej, ponieważ nie uwzględnia innych uczestników, np. uczestników militarnych sojuszy o charakterze międzynarodowym. Przedstawiony model dotyczy jedynie tematu niniejszej pracy i ma na celu wykazanie, iż struktura obronna budowana jest w oparciu o różne elementy, nie tylko militarne. Zob.: F.Majewski, Rozważania nad doktryną obronną, MW 1991r., nr 6, s.33 i nast. oraz J.Kaczmarek, Zasady polityki wojskowej, MW 1990r., nr 5, s.5 i nast.

10. T.Kurnal, Teoria organizacji i zarządzania, Wyd. II, Warszawa 1981r., s.12.

11. T.Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wyd. IV, Wrocław-Warszawa-Kraków 1963r., s.74.

12. A.Saulewicz, Prawne problemy ludowej obronności i zadania rad narodowych w tej dziedzinie, Warszawa 1968r., s.67 i nast.

13. J.Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 1993r., s.79.

14. Z.Ziembiński, Polski słownik prawny, Hasła podstawowe, Warszawa 1969r., s.64.

15. J.Keller, Cele a wartość czynu (w:) Studia Filozoficzne 1959r., nr 2, s.147.

16. J.Stelmasiak, M.Zdyb, Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian, Lublin 1991r., s.36.

17. A.Bargieł, Rola struktury organizacyjnej, Warszawa 1981r., s.163.

18. F.Czyżowicz, Węzłowe problemy obrony terytorium kraju w układzie terytorialnym, MW 1963r., nr 9, s.3. Zob. także, Cz.Laszczkowski, Bezpieczeństwo narodowe - strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, MW 1993r., nr 10, s.5.

19. Por. pkt.2 Regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych (z dnia 12 października 1977r. z późn. zm.).

20. Na temat podziału kompetencji wśród organów administracji szeroko pisze T.Kuta (w:) Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji, Wrocław 1992r.

21. W kwestii oddziaływania administracji na obywateli oraz organy podporządkowane w systemie decentralizacji wypowiada się W.Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979r., s.83.

22. Potrzebę harmonizowania działań w strukturze organizacyjnej podkreśla autor radziecki B.M.Łazariew w spoób następujący: "Wiadomo wszakże, że wszelki podział pracy

prowadzi do większego usamodzielnienia poszczególnych jej elementów z czego wynika konieczność przyznania organom administracji uprawnień do sprawowania funkcji kierowniczych i koordynujących w stosunku do działalności innych organów. W ten sposób specjalizacja na różnych odcinkach życia społecznego rodzi jednocześnie potrzebę tego rodzaju działalności administracyjnej, której bezpośrednim obiektem jest działalność innych organów administracji." Tenże, Kompetencje organu administracyjnego, (w:) Naukowe podstawy administracji państwowej w ZSRR, Warszawa 1971r., s.117.

23. Por. art.3 ust.1, art.19, oraz art.20 ust.1 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

24. Na temat relacji pomiędzy podmiotami struktury obronnej zob. J.Mroczko, Uwagi o pojęciach stosowanych w terminologii obronnej POTK 1975, nr 4, s.40 oraz Tenże, Podstawowe instytucje i pojęcia związane z obronnością WPP 1962r., nr 2, s.35-37.

25. W.Dawidowicz, Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych, Warszawa 1974r., s.152.

26. E.Forsthoff przypisuje administracji cechy gigantycznego przedsiębiorstwa produkcyjnego, w którym większość wydawanych decyzji ma na celu podział organizacyjny pracy, Tenże, Traite'de droit administratif allemand, Bruxelles 1969r., s.634.

27. Por. C.Kosikowski, Prawo zarządzania gospodarką narodową, Łódź 1986r., s.147 i nast. oraz J.Szreniawski,

Z.Niewiadomski, Podstawowe jednostki gospodarujące, Lublin 1984r., s.18-22.

28. Por. art.44 ust.1 i ust.2 O terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U.Nr 21 z dnia 6 kwietnia 1990r. poz.123).

29. Por. art.85 ust.2 ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U.Nr 16 z 1990r., poz.94).

30. Por. art.227 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

31. J.Starościak, Zarys nauki administracji, Warszawa 1966r., s.101.

32. M.Dowda, Obowiązek obrony kraju, Komentarz, Warszawa 1970r., s.34.

33. Zob. A.Komański, Bezpieczeństwo a obronność państwa, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 1992r., nr 1, s.207 oraz J.Łętowski, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990r.

34. Zob. J.Marczak, W.Skrobel, E.Lewiński, K.Gąsiorek - Obrona terytorialna w systemie obronnym Rzeczypospolitej, MW 1993r., nr 2, s.26.

35. Dz.U.Nr 21 z dnia 6 kwietnia 1990r., poz.123.

36. Por. art.2 ust.1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz art.17 ust.6 i ust.7 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

37. Podobnie A.Burda, W.Skrzydło i W.Zakrzewski argumentują w swoim opracowaniu: Sejm Polskiej Rzeczypospolitej

Ludowej 1975, s.123 i nast.

38. Zob. Ustawę konstytucyjną z 17 października 1992r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym.

39. Zob. J.Stelmasiak, M.Zdyb, Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian, Lublin 1991r., s.20.

40. Por. art.20 ust.1, 2 i 3 ust. o powszechnym obowiązku obrony RP.

41. Zob. A.Jaroszyński, Terenowa administracja rządowa, Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Warszawa 1990r

42. Dz.U.Nr 41, poz.185.

43. Por. art.136 ust.2 ppkt.1 oraz art.149.

44. Zob. M.Elżanowski, A.Jaroszyński, Gminy w Polsce. Aspekty organizacyjnoprawne, Warszawa 1991r.

45. Por. art.2 ust.1 oraz art.5 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

46. Chodzi tu o Sejm oraz Senat, które zgodnie z ustawą konstytucyjną z 17 pazdziernika 1992r. powołane są do stanowienia ustaw. Por. art.1 oraz art.17 ust.1.

47. Art.18 ust.4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

48. Tamże, zob. art.18 ust.1 w związku z art.2.

49. Art.85 ust.2 ustawy o samorządzie terytorialnym.

50. J.Posłuszny, Funkcja koordynacyjna wojewody w gospodarce państwowej, Rzeszów 1979r., s.84.

51. A.Burda podkreśla, że szczególna rola przypada tu kierowniczo-koordynacyjnej funkcji rządu w sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizowaniu sił zbrojnych. Tamże, Polskie prawo ..., s.311.

52. O kompetencjach organów cywilnych w zakresie obronności zob. L.Urbański, Refleksje nad gospodarką obronną, MW 1993, nr 4, s.155.

53. Dz.U.Nr 41, poz.185.

54. Dz.U.Nr 16, poz.94.

55. Por. art.1 ust.3, art.2 ust.1, art.10 ust.1, pkt.1 i 2, i ust.2 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, a także art.8 ust.1, art.85 ust.1, art.88 ustawy o samorządzie terytorialnym.

56. Szerzej o zadaniach samorządu terytorialnego zob. E.Borkowska, J.Warakomski, Zadania samorządu terytorialnego, Warszawa 1991r.

57. Zob. Z.Leoński, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym, PiP 1990r., nr 12.

58. Dz.U.Nr 34, poz.198 z późn. zm.

59. Dz.U.Nr 5, poz.19 z dnia 11 grudnia 1991r.

60. W dalszej części tekstu ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach

szczególnych pomiędzy organa gminy a organa rządowej administracji oraz o zmianie niektórych ustaw będzie określona jako "ustawa kompetencyjna".

61. J.Starościak, Prawo administracyjne, Warszawa 1977r., s.195-198.

62. W.Winiarczyk, Realizacja zadań administracji państwowej przez Ligę Obrony Kraju WPP 1966, nr 4, s.483 i nast.

63. T.Kuta, Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1963, s.35-36.

64. Zob. M.Mieniec, Nadzór nad gminą (w:) Prawo administracyjne, pod red. J.Bocia, Wrocław 1993, s.144.

65. Trafnie określonych przez J.Kurnała jako: "działań zmierzających do spowodowania funkcjonowania innych podmiotów zgodnie z celem tego, kto nimi kieruje. Tenże, Organizacja zespołów ludzkich, Warszawa 1977, s.380.

66. A.Saulewicz, Prawne problemy ludowej obronności i zadania rad narodowych w tej dziedzinie , Warszawa 1968, s.153.

67. Por. art.8 pozostałych w mocy przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952r. (Dz.U.Nr 84, poz.426).

68. Art.3 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

69. W.D.Sokołowski pod pojęciem budownictwa sił zbrojnych

rozumie wszystkie problemy, związane z uzupełnieniem, strukturą organizacyjną, uzbrojeniem, system szkolenia i wychowania, gotowość mobilizacyjną i bojową wojsk. Natomiast na budownictwo sił zbrojnych zdaniem autora wywierają wpływ: charakter ustroju danego państwa, możliwości ekonomiczne, prowadzona polityka, liczba ludności oraz położenie geograficzne państwa. Tenże, Strategia wojenna, Warszawa 1964, s.297.

70. Por. art.3 ust.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

71. Tamże, art.13 ust.2.

72. Tamże, por. art.137, art.168, art.174.

73. Specyfikę i odrębność wojska od struktur "cywilnych" podkreślają elementy m.in. w postaci: szkolnictwa, służby zdrowia, sądownictwa.

74. M.Szadkowski, Zarys prawa wojskowego, Warszawa 1975, s.12.

75. E.Boratyński, T.Malik, T.Sojka, Wojskowe prawo administracyjne w okresie XX-lecia. Wybrane zagadnienia WPP 1963, s.362.

76. J.Jeż, Wojskowe organa orzekające w sprawach szkód wyrządzonych w mieniu wojskowym i ich prawny charakter WPP 1966, nr 4, s.472-473.

77. W.Dawidowicz, Nauka Prawa administracyjnego. Zarys wykładu. Zagadnienia podstawowe, t.I, Warszawa 1965, s.28; J.Starościak, E.Iserzon, Prawo administracyjne, Wydaw-

nictwo prawnicze, Warszawa 1963, s.10-11.

78. Por. art.13 ust.1 i ust.2 ustawy o pow.ob.obr.

79. Nie wyłącza to kompetencji Prezydenta RP, który jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. Zob. art.35 ust.1 ustawy o pow.ob.obr.

80. Tamże, por. art.23 i art.24.

81. Instr. Sztab. Gen. Nr 1094(89r.

82. Dz.U.Nr 16, poz.91.

83. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów dotyczące utworzenia oraz ustalenia siedzib i terytorialnego zakresu działania wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz.U.Nr 47, poz.213 z 1992r.).

84. Zob. J.Ziewiński, Rozkaz wojskowy w prawie karnym, Warszawa 1986, s.65 i nast. oraz A.Saulewicz, Rozkaz, polecenie i zarządzenie przełożonego wojskowego, WPP 1965, nr 2, s.153 i nast.

Rozdział IV

PLANOWANIE ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH

§1. WNIOSKI W SPRAWIE ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH.

Skuteczność prawna obowiązku świadczeń osobistych obywateli w procesie realizacji zadań na rzecz obrony kraju wiąże się z zasadą planowości. Wynika to z konieczności zapobiegania żywiołowemu i masowemu korzystaniu ze świadczeń przez uprawnione podmioty. W szerszym aspekcie z zasady tej wypływa potrzeba zapewnienia zorganizowanej i sprawnej pomocy jednostkom wojskowym oraz podmiotom cywilnym, które realizują zadania z dziedziny obronności. Inną przyczyną wprowadzenia wymienionej zasady jest potrzeba harmonijnej współpracy uczestników struktury obronnej państwa, opartej na zasadzie planowego korzystania ze świadczeń jest szeroko przyjęty ogólnopaństwowy interes, wyrażający się w dążeniu do powiązania zadań obronnych wykonywanych przez jednostki organizacyjne wojska oraz inne podmioty z różnymi formami obowiązku obywatelskiego.

Pomimo niewątpliwych walorów systemu gospodarki planowej Sejm RP uchylił obowiązującą w poprzednim ustroju zasadę planowości[1]. Nie oznacza to wszakże rezygnacji z planowania we wszystkich sektorach gospodarki narodowej. Na poruszony

problem zwraca uwagę J.Osiatyński podkreślając, iż planowanie w różnych formach będzie występowało wszędzie tam, gdzie człowiek prowadzi świadomą działalność, nie tylko gospodarczą[2]. Trafność stwierdzenia autora odnosi się zwłaszcza do dziedziny obronności, w której ciągle dominująca zasada **si vis pace parabellum** powoduje, że oddziaływanie planowania w sferze obronności jest w dalszym ciągu bardzo znaczące. Wynika to głównie z faktu zdeterminowania systemu obronnego państwa szeregiem czynników wewnątrzkrajowych oraz międzynarodowych, które wymagają działań perspektywicznych[3]. Osiągnięcie podstawowych celów w zakresie obronności wymaga objęcia przez plany obronne obok zadań organów wyspecjalizowanych, również zadań innych podmiotów funkcjonujących w strukturze obronnej.

Skuteczność działań obronnych możliwa jest m.in. przy zastosowaniu form znamiennych dla gospodarki planowej, zwłaszcza że tradycyjne normy są mało skuteczne i nie mogą spełniać swojego zadania[4]. Warto w tym miejscu zasygnalizować, że charakterystyczną cechą planów obronnych, z punktu widzenia prawa, jest obowiązek ich sporządzania, moc obowiązująca oraz konkretność[5]. Stanowisko to znajduje oparcie w literaturze przedmiotu. Przykładem tego może być pogląd dotyczący gospodarki planowej przedstawiony przez M.Jaroszyńskiego, M. Zimmermana i W. Brzezińskiego[6]. Wymienieni autorzy charakteryzując gospodarkę planową wskazują na takie elementy jak: powiązanie planów z innymi aktami prawnymi, sposób organizacji aparatu państwowego, prawne formy funkcjonowania organów państwowych i stosunki prawne powstające w obrębie aparatu państwowego oraz zachodzące między organami państwowymi a innymi

jadnostkami organizacyjnymi objętymi systemem gospodarki planowej. Na proces planowania składa się, jak widać wiele czynników. Prowadzi to do konieczności koordynowania działań planistycznych na wszystkich szczeblach tworzenia i realizacji planów obronnych.

Opierając obronność państwa na zasadzie planowości wyłania się konieczność uwzględnienia w zamierzeniach perspektywicznych, zarówno na szczeblach centralnych organów państwa jak i najniższych, potrzeb podmiotów realizujących zadania obronne[7].

Możliwości systemu prawnego planowania w zakresie korzystania ze świadczeń osobistych obywateli przez podmioty realizujące zadania obronne nie sposób przecenić, jednak odmienna regulacja kwestii świadczeń jest nie do przyjęcia. Jedynie zgodna z planem działalność jednostek organizacyjnych wojska oraz pozostałych podmiotów jest w stanie zachować postulowaną przez teorię zasadę "wyboru najkorzystniejszego sposobu działania"[8]. Ustalenie optymalnej metody realizacji świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa powoduje właściwe korzystanie z zasobów osobowych gmin. Ograniczenie tej zasady z pewnością zmierzałoby do masowego, dowolnego i nieuzasadnionego korzystania ze świadczeń, a także prowadziło do chaosu na szczeblach podmiotów uprawnionych do korzystania z nich.

Przechodząc do szczegółowego omówienia znaczenia planów świadczeń dla pozytywnej realizacji zadań obronnych należy najpierw je poprzedzić rozwiązaniami na temat potrzeb i celu działania, planowania realizacji celu oraz roli prognoz jako

wstępnego elementu planowania świadczeń[9].

Potrzeby na świadczenia osobiste i ich zaspokojenie są przejawem funkcjonowania i rozwoju systemu obronnego państwa. Potrzebą w sensie ogólnym jest brak w tym systemie jakiegoś przedmiotu lub wykonawców zadań dotyczących obronności, bez którego nie może on jako całość spełniać w swym środowisku przypisywanej mu funkcji. Natomiast według posiadanej wiedzy o nim powinien on spełniać ją ze względu na naturalną tendencję do zachowania w tym środowisku własnej struktury. System obronny nie może jednak zapobiec zmianom naruszającym jego strukturę ani przezwyciężyć ich skutków hamujących dalszy rozwój. Wyrównanie tego brakującego w nim ogniwa jest zaspokojeniem jego potrzeby[10]. U podstawy powyższego stwierdzenia leży szczególny punkt widzenia obiektu zaliczanego do kategorii systemu. Systemem w naszym przypadku będzie obiekt (tj. system obronny) istniejący faktycznie, który, po pierwsze, spełnia w państwie funkcję odpowiadającą etapowi własnego rozwoju. Po drugie, dąży do zachowania w tym państwie własnej struktury przez samoodtwarzanie swych elementów i związków między nimi. Po trzecie, przystosowuje te elementy do bazy materialnej, na której cały ten proces się opiera, jak również do rodzaju i zakresu wykonywanych funkcji. System ten charakteryzuje się specyficznymi cechami, które stawiają go w rzędzie struktur organizacyjnych funkcjonujących w rozwiniętym organiźmie państwowym.

Pomiędzy właściwościami systemu obronnego a czynnikiem ludzkim występuje związek obiektywny. Na przykład, realizacja zadań obronnych w państwie jest możliwa pod warunkiem, że

jednostki wojskowe uzyskają odpowiednią ilość poborowych; w gminach będzie dostateczna ilość obywateli, na których będzie można nałożyć obowiązek świadczń osobistych itp. Zaznacza się w tym związku pewna prawidłowość, która w strukturze obronnej państwa "rządzi" procesem zaspokojenia potrzeb podmiotów realizujących zadania obronne. Oznacza to, że potrzeby w dziedzinie obronności są zaspokajane według hierarchii ważności. Hierarchia ta wynika z rozpoznania aktualnych i przyszłych potrzeb danego systemu oraz oceny ich znaczenia dla jego funkcji, a ponadto z dostępności do czynnika ludzkiego, jak również z ograniczonej zawsze w jakimś stopniu rozporządzalności tym czynnikiem. Ze skali ważności wypływa natomiast kolejność ich zaspokojenia. Jest ona wyrazem dokonywanego wyboru pomiędzy rozmaitymi potrzebami systemu obronnego. Wiadomo, iż w pierwszej kolejności muszą być zaspokojone potrzeby sił zbrojnych a dopiero w dalszej innych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w ramach struktury obronnej państwa (np. formacji samoobrony, obrony cywilnej itp.).

Formułowanie celu występuje zatem w powiązaniu z potrzebą określonego podmiotu wykonującego zadania obronne. Ponadto stwierdzenie potrzeby na konkretne formy pomocy ze strony obywateli inspiruje do czynności poznawczych. Te z kolei są podporządkowane początkowej w tym etapie zasadzie: rozpoznania potrzeby i oceny skutków jej zaspokojenia na tle innych aktualnych i przyszłych potrzeb jednostek wojskowych oraz podmiotów realizujących zadania obronne. W związku z tym niektórzy teoretycy podkreślają konieczność diagnozy i prognozy przy określaniu celu. Według J.Zieleniewskiego diagnoza

określając sytuację przyszłą oraz stan obecny prowadzi do prognozy przyszłej sytuacji, w której odbywać się będą zamierzone działania[11]. Prowadzi to niekiedy do weryfikacji celu tzn. wyboru określonej potrzeby w realizacji działań obronnych. Idzie za tym konieczność spełnienia warunku zasadniczego: cel działania musi być dostępny formalnie oraz faktycznie.

Zasada dostępności formalnej nakazuje wybieranie za cel działania takich rozwiązań, których realizacja jest zgodna z przepisami dotyczącymi sposobu jego osiągnięcia. Z kolei zasada dostępności faktycznej zaleca aby za cel działania wybierać tylko zamierzenia, które z dużym prawdopodobieństwem mogą być osiągnięte w danych warunkach organizacyjnych. Przyjęty cel może być dostępny faktycznie, a niedostępny formalnie, i odwrotnie. Na przykład dokonanie przebudowy budynku koszarowego w jednostce wojskowej za pomocą świadczeń osobistych obywateli może być realne i zarazem formalnie niedostępne, ponieważ przepisy dotyczące świadczeń osobistych określają, iż przedmiotem wymienionych świadczeń mogą być, jedynie prace doraźne.

Obie zasady dostępności celu wymagają rozpoznania kwalifikacji przyszłych wykonawców oraz warunków, środków za pomocą których cel ma być osiągnięty oraz obowiązujących przepisów.

W omawianym etapie planowania świadczeń osobistych w trakcie formułowania celu występują przede wszystkim czynności poznawcze i projektowania zmierzające do sformułowania celu, a więc osiągnięcia takiego stanu, który daje obraz przedmiotu, który ma służyć zaspokojenu potrzeby inspirującej do

działania.

Sformułowanie celu przez podmioty realizujące zadania obronne za pomocą świadczeń osobistych powoduje, że wiadome jest, co należy osiągnąć, aby określoną potrzebę tych podmiotów zaspokoić. Umożliwia to przejście do kolejnego etapu: planowania - realizacji celu.
Najważniejszą sprawą staje się znalezienie odpowiedzi na pytanie: jak to osiągnąć? W gruncie rzeczy chodzi tu o sposób działania oraz uzasadnienie jego wyboru ze względu na przewidywany stan warunków, środków, przedmiotów i samych wykonawców[12].

W istocie w każdej dziedzinie spotykamy mniej lub bardziej doskonałe sposoby osiągania celów, ukształtowane przez praktykę i związane z nią doświadczenia. Sposoby te określają strukturę samego działania w etapie realizacji celu. Są nimi różnego rodzaju wykonywane czynności składające się na działanie i kolejność powodowanych nimi zdarzeń i ich następstw w czasie. W gruncie rzeczy chodzi o to aby mając sformułowany cel zbadać: jakimi sposobami tego rodzaju cele są osiągalne; w jakich warunkach sposoby te znajdują zastosowanie; jakich wymagają przedmiotów i środków działania oraz kwalifikacji wykonawców. Analiza taka jest konieczna w związku z początkową zasadą etapu planowania, która nakazuje poznanie stosowanych w praktyce sposobów osiągnięcia danych celów oraz związanych z nimi okoliczności i doświadczeń.

Wychodząc z tej zasady można określić sposób realizacji celu a na nim oprzeć dalsze czynności typowe dla etapu planowania. Sam wybór musi być jednak poprzedzony ustaleniem prze-

widywanego stanu warunków realizacji celu, jak również przewidywanego stanu środków, przedmiotów i możliwości doboru wykonawców do realizacji tego celu. Powyższa zasada zaleca nie tylko rozpoznanie aktualnego stanu warunków, potencjalnych wykonawców i ogółu środków, jakie mogą być użyteczne dla postawionego celu, lecz także ustalenie - na podstawie analizy - ich stanu przyszłego, tzn. stanu, jakim będą one charakteryzować się w etapie realizacji planu świadczeń[13]. Jest to szczególnie ważne w przypadku działań kilku lub kilkunastu uczestników realizujących zadania z zakresu obronności, za pomocą świadczeń osobistych kiedy należy dostosować planową strukturę do warunków realizacji celu. Pomiędzy etapami planowania bowiem a realizacją celu, określone zadania oraz same cele mogą ulec istotnym zmianom (np. wskutek działania obiektywnego prawa lub czyjegoś rozmyślnego bądź przypadkowego zachowania. Ustalenia te spełniają rolę założeń. Na nich opiera się jako na poznawczo-ugruntowanej postawie - wybór jednego ze sposobów realizacji celu.

Oczywiste jest, że zostaje wybrany ten ze sposobów, który jest najlepiej dostosowany do założonych warunków, środków, kwalifikacji wykonawców i charakterystyki przedmiotu działania oraz jest sposobem najbardziej racjonalnym.

Wybór sposobu realizacji celu toruje drogę do opracowania planu działania. Oznacza to uwzględnienie wymiaru czasowego i przestrzennego. Muszą być podjęte dalsze czynności, których wynikiem będzie zakończony w chwili wyboru sposób realizacji planu działania. Ponieważ działania mające na celu realizację zadań obronnych są wielopodmiotowe należy dokonać podziału

wykonania zadań planowych tak daleko, aby obejmował on dostosowanie możliwości wykonania tych zadań z uwzględnieniem kwalifikacji i środków jakimi dana osoba ma dysponować w warunkach realizacji norm planowych. Zasadniczą intencją tego stwierdzenia jest, aby plan świadczeń osobistych posiadał szansę realizacji na możliwie najniższych ogniwach, a ogniwa te zapewniały jakościową realizację treści tego planu[14]. Wymienione ogniwa łączą się w jedno zorganizowane działanie. Pomiędzy ich celami występuje związek oparty na określonej zależności przyczynowo-skutkowej.

Czynności projektowania planu świadczeń osobistych oparte na przyjętych kryteriach zmierzają do ustalenia struktury przyszłego działania w sferze wykonawczej. Z uwagi na fakt, iż korzystaniem ze świadczeń osobistych obywateli zainteresowanych jest wiele podmiotów, zarówno wojskowych jak i cywilnych w tworzonych planach muszą być uwzględnione nie tylko czynności wykonawcze, lecz także podmioty odpowiedzialne za ich realizację praktyczną. Wymusza to z kolei utworzenie organu kierującego wykonaniem norm planowych. Plan w takim ujęciu odzwierciedlał będzie strukturę działania wykonawców, lecz także i zawierały elementy kierowania całym działaniem.

Omówione czynności poznawcze i projektowania występują także w etapie realizacji celu, jednak dotyczą wówczas korekty planu i jego przystosowania do zmian wykraczających poza ramy przyjętych założeń.

Wobec wspomnianych determinantów w planowaniu obronnym konieczne jest dokładne przewidywanie skutków podejmowanych działań w przyszłości. Problem ten rozważał m.in. M.Koch[15].

Jak podkreśla autor, celowa wojskowa działalność wiąże się z bliższą lub dalszą przyszłością, a więc także dotyczy prognozowania. Zadania te spełniają prognozy określone "jako oparte na naukowych podstawach i mające z reguły charakter kompleksowy przewidywania prawdopodobnego biegu lub obrazu zjawisk i procesów rozwojowych"[16]. Przedstawiona definicja pozwala stwierdzić, iż prognozy spełniają ważną funkcję w planowaniu świadczeń osobistych. Będzie nią z pewnością funkcja ostrzegawcza, wskazująca m.in. na zagrożenia płynące z niewłaściwego korzystania ze świadczeń osobistych[17]. W ramach tej funkcji daleko większą rolę spełnia jednak zespół świadomych decyzji, podejmowanych w celu zapobieżenia niebezpieczeństwom w prognozie ostrzegawczej. K.Secomski nazywa ten zaspół "funkcją pozytywnego kształtowania przyszłości"[18].

Z tych względów walor prognoz polega na możliwości wykorzystania ich w bieżącej i perspektywicznej polityce korzystania ze świadczeń osobistych obywateli. Ponadto zapewnia prognozom ich największą użyteczność i trwałe powiązanie z planami świadczeń. Osiąga się wówczas podwójny efekt: bezpośrednie powiązanie i skoordynowanie studiów prognostycznych i planistycznych oraz zwiększenie użyteczności i poprawę jakości prognozowania w wyniku istniejącej więzi[19]. W takim ujęciu prognozowanie jest wstępnym etapem planowania świadczeń. Wspomniany stan rzeczy potwierdza rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony. Przepisy wymienionego rozporządzenia wymagają aby opracowania prognostyczne zawierały elementy wyboru optymalnego wariantu przyszłego korzystania ze świadczeń osobistych

i środków do realizacji tego celu[20]. Elementy te stanowią podstawę tworzonego przez organ administracji samorządowej planu świadczeń[21]. Normodawca stanowi, że prognozowanie oraz późniejsze planowanie świadczeń w gminie odbywa się na podstawie wniosków, które powinny zawierać zasygnalizowane elementy.

Jak dotąd prawodawca nie ustalił wzoru wniosku na świadczenia osobiste w czasie pokoju. Nie wydaje się jednak, aby wzory takie były niezbędne wobec określenia przez §10 ust.1 pkt 1 rozp.RM z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony elementów składających się na treść takiego wniosku. W świetle wymienionego przepisu wnioski powinny zawierać element wyboru optymalnego wariantu przyszłych potrzeb związanych z realizacją zadań obronnych, zwłaszcza zaś określenie celów oraz środków potrzebnych do realizacji tych celów[22]. W szczególności sporządzone wnioski powinny zawierać: liczbę osób ze wskazaniem ich kwalifikacji ogólnych, miejsce i termin stawiennictwa, rodzaj i zakres prac jakie mają być wykonane oraz czas trwania świadczenia. Wymienione elementy nie wyczerpują treści wniosku, ponieważ przepisy dopuszczają umieszczenie dodatkowych danych (np. propozycji nałożenia obowiązku świadczeń osobistych na konkretną osobę; informacji dotyczących przedmiotów świadczeń rzeczowych itp.).

Wprowadzony rozporządzeniem RM z dnia 6 września 1993r. obowiązek składania wniosków w sprawie świadczeń osobistych skłania do bardziej wnikliwej analizy instytucji wniosku. Otóż powszechnie wniosek znaczy tyle co "projekt przedstawio-

ny do rozważenia lub decyzji w celu załatwienia jakiejś sprawy"[23]. Tak rozumiany wniosek wiąże się z pewnym zachowaniem i działaniem, któremu można przypisać określone cechy. Wyróżnić należy tu czynności zmierzające do sprecyzowania wariantów działania w perspektywie czasu, które skierowano do konkretnego organizmu. Złożenie wniosku powoduje, że w zakres działania jednego podmiotu zostają włączone inne podmioty. Uczestnictwo zaś innych podmiotów zmienia strukturę działania z jednopodmiotowego na kilkupodmiotowe. Prawo określa skutki działania oraz przesłanki jego ważności. Dlatego też konieczne jest ustalenie, w jakim rozumieniu przepisy prawne z zakresu obronności posługują się pojęciem wniosku. Czy widzą one we wniosku na świadczenia plan działania podmiotów wykonujących zadania z zakresu obronności, czy tylko żądanie realizacji przedstawionej w nim treści? Czy może wreszcie pojmują wniosek jako element do planu działania organów administracji samorządowej?

Pobieżny przegląd przepisów dotyczących instytucji wniosków wskazuje, że rozporządzenie RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony używa tego pojęcia przede wszystkim w pierwszym i drugim znaczeniu. Opierając się na sformułowaniu §11 ust.2 rozporządzenia "Plan świadczeń powinien zawierać dane zawarte we wnioskach...", należy przypuszczać, że chodzi tu o elementy planu działania podmiotów realizujących zadania obronne za pomocą świadczeń osobistych obywateli[24]. Sam fakt planowania realizacji zadań własnych przy pomocy świadczeń w terminie określonym przez §11 ust.1 rozporządzenia powoduje, że z tak pojętym wnioskiem wymienione rozporządzenie nie może jeszcze

łączyć żadnych skutków. Osiągnięcie celu, którego wniosek dotyczy, zależy od tego, jak wniosek zostanie uzewnętrzniony organowi administracji samorządowej tworzącemu plan świadczeń. działanie takie jest znamienne dla prawa w ogóle, gdyż z reguły łączy ono skutki z czynami. Do takiej konkluzji dochodzimy z treści przepisu §10 ust.1 oraz §11 ust.1. Przepis pierwszy wymienia niezbędne elementy jakie powinny składać się na treści wniosku. Przepis drugi określa termin poprzedzający proces, w którym należy składać wnioski do organów administracji samorządowej. Ponadto §8 omawianego rozporządzenia nasuwa wniosek, że chodzi tu również o potraktowanie wniosku jako żądania realizacji zawartych w nim zamierzeń, skoro wymieniony przepis łączy proces składania wniosków z wykonaniem określonych zadań obronnych. Dopiero przedstawienie wniosków organom administracji samorządowej w procesie planowania świadczeń będzie zmierzało do wywołania określonych skutków prawnych[25]. Z powyższego ustalenia nie można stawiać hipotezy jakoby przepis §11 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony nakazywał rozpatrzenie wszystkich wniosków. W procesie składania wniosków musi być spełniony zasadniczy warunek: uczestniczące podmioty powinny posiadać zdolność do złożenia wniosku, za którą kryje się prawo ściśle określonych podmiotów do jego wniesienia i rozpatrzenia przez organ planistyczny oraz możliwość samodzielnego wykonania tego prawa[26].

Wymienione działania podmiotów składających wnioski na świadczenia osobiste obywateli należy rozumieć nie tylko jako zachowanie prawem dozwolone ale i jako uprawnienie. Oznacza

to, że uprawnieniu wymienionych podmiotów do złożenia wniosku odpowiada obowiązek określonego zachowania się organu planistycznego-wojewody. Obowiązek ten uzupełnia zasadniczy przedmiot działania organu administracji samorządowej wynikający z ustawy o samorządzie terytorialnym i określa pewne minimum jego czynności w zakresie realizacji zadań obronnych. Prawu złożenia wniosku na świadczenia osobiste odpowiada obowiązek przyjęcia, rozpatrzenia wniosku oraz podjęcia decyzji o załatwieniu lub odrzuceniu wniosku[27]. Obowiązek przyjęcia wniosku powinien obligatoryjnie wiązać organ planistyczny, jeżeli wnioski zostały wniesione w terminie zgodnym z przepisem §11 ust.1 rozporządzenia w sprawie świadczeń na rzecz obrony. Dopiero w dalszej kolejności powinno nastąpić zbadanie zgodności treści wniosków z celem świadczeń osobistych określonym w art.200 ust.1 ustawy o pow.ob.obr. i zarejestrowaniu wniosków.

Uznanie wniosku za zgodny z celem świadczeń oraz złożony we właściwym terminie podlega rozpatrzeniu przez organ planistyczny. Rozpatrzenie wniosków ma na celu rozważenie i dokonanie oceny możliwości ich realizacji w bieżących i przyszłych warunkach gminy. Ma też wyeliminować rozbieżności pomiędzy zawartymi we wniosku informacjami a rzeczywistymi potrzebami na świadczenia osobiste[28]. Przykładowo formacje samoobrony posiadają prawo korzystania jedynie ze świadczeń rzeczowych. Dlatego też nie mogą one domagać się włączenia do planu ćwiczeń ich potrzeb na realizację zadań przy pomocy świadczeń osobistych. Jest to zrozumiałe jeżeli zważy się, że zgodnie z art.173 ust.1 ustawy o pow.ob.obr. osoby podlegają-

ce obowiązkowi służby w formacjach samoobrony obowiązane są do wykonywania w ramach zadań tych formacji prac niezbędnych dla potrzeb obrony kraju. Mogą to być m.in. prace związane z przygotowaniem ochrony domów, urządzeń użyteczności publicznej, zabezpieczeniem źródeł wody pitnej itp. Tego rodzaju prace członkowie formacji samoobrony będą wykonywać we własnym zakresie, bez potrzeby sięgania po zasoby osobowe spoza tych formacji.

Powyższy przykład świadczy, iż prawo wniesienia wniosku na świadczenia osobiste do wojewody nie jest równoznaczne z nieograniczonym prawem żądania zatwierdzenia treści przedkładanych do rozpatrzenia wniosków. Trzeba jednak podkreślić, że z teoretycznego punktu widzenia kwestia rozpatrzenia wniosków podmiotów uprawnionych do korzystania ze świadczeń nie jest łatwa. Zwłaszcza, jeśli zważy się, że działalność każdego z podmiotów będzie dotyczyła obronności państwa. Ponadto należy mieć na uwadze normę wyrażoną w art.19 ustawy o pow.ob.obr., która nakłada na terenowe organa administracji rządowej oraz organa administracji samorządowej uwzględnienie postulatów dotyczących potrzeb sił zbrojnych oraz postulatów dotyczących potrzeb obrony cywilnej. Oznacza to, że przepis wymienionej ustawy nie ustanawia wyraźnej cezury pomiędzy interesem faktycznym i prawnym odbiorców świadczeń[29]. Bywa często, że granica wymienionych interesów zaciera się. Przykładem może być działalność jednostek wojskowych powołanych do pełnienia funkcji obronnych.

Podmiotom realizującym zadania obronne trudno postawić zarzut, że nie posiadają interesu faktycznego oraz prawnego w

korzystaniu ze świadczeń osobistych obywateli[30].

Reasumując, wnioski na korzystanie ze świadczeń wprowadzają w pewnym stopniu element racjonalności ogólnospołecznej pomimo swojego ograniczonego charakteru. Nie można wnioskowania określić jako ingerencji zmierzającej do wywołania określonych sku-tków prawnych względem organu planistycznego. Ujęcie wniosku w planie świadczeń przez organ administracji samorządowej zapewnia możliwość alokacji świadczeń odmiennie niż ta, która wynikałaby ze spontanicznej działalności podmiotów wykonujących zadania obronne za pomocą świadczeń osobistych. Zapewnia to wnioskom wykorzystanie ich funkcji w rocznej i perspektywicznej polityce korzystania ze świadczeń przez trwałe powiązanie z działalnością planistyczną.
Niezaprzeczalne wartości wniosków w procesie prognozowania świadczeń nie przesądzają jednak automatycznie o obowiązku uwzględnienia ich przez organ administracji samorządowej. Usytuowanie wniosków w systemie prawnym planowania nie oznacza wcale ich prawnej nadrzędności nad planami świadczeń. W wypadku sprzeczności normy planowej z wnioskiem istnieje podstawa do uchylenia prawnych następstw sporządzonego planu. Wnioski stają się "obowiązujące" dopiero z chwilą, gdy organ planistyczny nada im postać nakazu lub zakazu zachowania się określonego rodzaju kręgów adresatów. Ponadto nie zrealizowanie prognozy zawartej we wniosku nie pociąga za sobą sankcji prawnych dla adresatów prognoz.

§2. PLAN ŚWIADCZEŃ JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ AKTU NORMATYWNEGO.

O poziomie techniki legislacyjne oraz charakterze prawnym planu świadczeń ustawa ustrojowa z dziadziny obronności nie wnosi wiele informacji. Termin "plan świadczeń" nie jest poparty wskazaniem nazwy, ani też definicji jego istoty[31]. Niemniej genezy wymienionego planu należy upatrywać w sformułowaniach ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, które stwarzają tło funkcjonowania planu świadczeń, jako aktu normatywnego wiążącego adresatów w realizacji jego treści. Otóż w świetle art.18 ust.1 wymienionej ustawy zadania wykonywane w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organa, podmioty i jednostki organizacyje określają ustawy i wydane na ich podstawie "akty prawne właściwych organów". Właśnie ogólne sformułowanie zawierające się w określeniu "akty prawne właściwych organów" nakazuje respektowanie wszystkich aktów normatywnych dotyczących realizacji zadań obronnych - pod warunkiem, że pochodzą od kompetentnych do ich wydania organów. Drugi przepis zawarty w art.207 omawianej ustawy jest bardziej precyzyjny w stosunku do planów świadczeń, gdyż głosi: "Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia tryb planowania.. ". Treść przytoczonego przepisu pozwala wnioskować, że jeżeli realizacja świadczeń będzie odbywała się w oparciu o zasadę planowości, to musi opierać się na odpowiednich aktach normatywnych dających gwarancje wykonania zamierzeń podmiotów realizujących zadania obronne.

Konkretyzacja zapisu ustawowego dotyczącego planowania świadczeń znalazła swoje miejsce w rozporządzeniu Rady Minis-

trów z dnia 6 września 1993 r, w sprawie świadczeń na rzecz obrony. Istotną rolę dla charakteru prawnego planu świadczeń spełnia art.11 ust.1 wymienionego rozporządzenia, który dokonuje wskazania aktu normatywnego, na podstawie którego powinny być realizowane świadczenia osobiste oraz organa odpowiedzialne za ich tworzenie. Przedstawiona konstrukcja przepisu nie może zatem pozostawiać wątpliwości dla wykonawców planu świadczeń w aspekcie jego mocy obowiązującej. W konsekwencji po stronie organu administracji powstaje prawo i obowiązek tworzenia i kierowania norm planu świadczeń do jego adresatów oraz obowiązek adresatów do podporządkowania się normom tego planu.

Rozpatrując plan świadczeń jako akt normatywny trzeba zwrócić uwagę, że ocena charakteru norm planowych w doktrynie jest różnorodna. Niektórzy z teoretyków, jak: W.Brzeziński, Z.Rybicki aprobują prawny charakter tych norm[32]. Inny z autorów F.Longchamps jest przeciwny zaliczaniu planów do aktów generalnych. Argumentuje on, iż na przeszkodzie stoi tu organizowanie niepowtarzalnych zespołów działań, obowiązywanie planów tylko na określony czas oraz ustalenie kierunków i terminów dla działań, co do których organa i jednostki organizacyjne są już zobowiązane i upoważnione na podstawie przepisów prawnych o charakterze generalnym[33]. Akt planowania jest więc w ocenie F.Longchampsa swoistym sprzężeniem wielu dyspozycji indywidualnych. W.Zakrzewski dowodzi natomiast: "nie negując wagi aktów planowania (...), mogą wpływać one na kierunek działalności aparatu rządzonego zarówno w zakresie działalności negatywnej jak i pozytywnej, nie mogą

jednak stanowić podstawy do działalności normatywnej[34]. Jeszcze inny z autorów A.Chełmoński uważa, że akt planowania nie stwarza dla adresatów żadnych nowych kompetencji ani też ich nie ogranicza[35].

Mając na uwadze praktyczne funkcjonowanie planów świadczeń, jako podstawę działania organów administracji szczebla lokalnego, najużyteczniejsze wydaje się stanowisko autorów, którzy przyjęli postawę kompromisową. Przytoczyć tu można m.in. S.Włodykę, T.Rabską, J.Starościaka, którzy twierdzą, iż w procesie zarządzania działania administracji państwowej przybierają różne formy prawne, w tym także norm planowych[36]. Zgodzić się jednak należy z S.Erlichem, że w tym miejscu musi nastąpić najdalej idąca redukcja swobodnego uznania organów państwowych[37]. Sens tej wypowiedzi jest dosyć głęboki, gdyż łączy się z ograniczeniem dowolności działania na styku organ administracji wyższego szczebla a organ administracji niższego szczebla. Podobne ujęcie w ramy planowe przedsięwzięć obronnych eliminuje dowolność działania na styku organa administracji a obywatele.

Jak już wcześniej przedstawiono, istnieją formalne podstawy tworzenia planów świadczeń, co w istotny sposób wpływa na ich funkcjonowanie. Niektórzy teoretycy prawa jak: M.Ziębiński, S.Wronkowska dopuszczają niekiedy formułowanie obowiązujących zasad prawa nawet w przypadku, gdy brak dla nich jakichkolwiek podstaw w przepisach prawnych[38]. Jako jeden z motywów wyodrębnienia danej zasady podają uzasadnienie prakseologiczne. Podkreślają przy tym, że obowiązujących norm prawa nie da się sprowadzić wyłącznie do norm prawa pisanego.

Waga problematyki obronnej skłania do krytycznego ustosunkowania się do opini przytoczonych ostatnio autorów. trudno bowiem zgodzić się aby w obszarze tworzenia aktów wykonawczych dotyczących powszechnego obowiązku obrony w okresie pokoju istniała jakakolwiek dowolności organów administracji. Byłoby to również w konflikcie z zasadami prakseologii. Plan zamierzeń obronnych musi gwarantować realizację zadań obronnych, gdyż zgodnie z intencją ustawodawcy winny być one wykonane w sposób sprawny i skuteczny[39]. Zatem pewna formalizacja staje się niezbędna, ponieważ jak wskazuje doświadczenie nadmierna swoboda organów organizujących zadania na niższych szczeblach powoduje niejasność kompetencji między nimi oraz bywa źródłem częstych nieporozumień.

Oddziaływanie zewnętrzne jest bezpośrednio związane z zasadą kompetencyjności, według której każdy organ administracji rządowej bądź samorządowej musi być wyposażony w zespół jasno określonych uprawnień przyznawanych mu w zakresie umożliwiającym realizację zadań obronnych[40]. W kontekście tworzonych planów świadczeń kompetencje wojewody są zbieżne z modelem kompetencji organów administracji przedstawionym przez F.M.Marxa[41].

Składają się nań:

1. Zbieranie informacji niezbędnych do opracowania rozstrzygnięć.

2. Opracowanie realnych możliwych wariantów wykonania zadań.

3. Zwracanie uwagi podmiotom lub zespołom podmiotów powołanych do wykonania zamierzonego planu na problemy jakie będą

wynikać z jego realizacji.

4. Dokonanie analizy sytuacji faktycznych w toku wykonywania zamierzeń.

5. Kontrolowanie wykonywania ujętych w planie zamierzeń.

Ponieważ w różnorodności opinii na temat planów nie wynikają jednoznacznie wartości o tle aprobującym lub krytycznym, powstaje konieczność przeciwstawienia racji przemawiających za "uściśleniem" wymogów stawianych tworzonym planom. Chodzi tu zwłaszcza o zwrócenie uwagi na trzy zasadnicze elementy: podstawę prawną, treść oraz władczość planu świadczeń.

Podstawa prawna planu świadczeń jest przede wszystkim częścią bardzo szerokiego zagadnienia praworządności[42]. Powoduje to, że na płaszczyźnie obowiązującego systemu prawa tej podstawowej wskazówki, co do wymogów jakie powinien spełniać każdy plan świadczeń zarówno w procesie jego tworzenia jaki i stosowania, należy szukać w art.3 ust.2 Konstytucji RP, który stwierdza, że wszystkie organa władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa[43]. W świetle przytoczonego przepisu określenie stosunku organu planistycznego do wykonawców planu świadczeń jest zdominowane w całej rozciągłości przez normy prawne wywodzące się z ustaw. Czy jednak normy planów świadczeń mogą być częścią systemu prawnego?

W prawie są różne opinie na temat uznania planów za jedno ze źródeł prawa. Zgodnie z występującą w Konstytucji RP zasadą oraz teorii prawa poglądami należy przyjąć, że wszystkie akty prawne niższego rzędu, w tym także plany świadczeń, powinny posiadać podstawę w ustawie lub akcie wydanym z jej upoważ-

nienia[44]. Spełnienie tego warunku spowoduje, że podstawa prawna planu świadczeń będzie nie tylko współwyznaczać organizacyjny model układu organów biorących udział w realizacji świadczeń, ale i przesądzać o prakseologicznych aspektach funkcjonowania tego układu. Od tego bowiem, jak jasno jest sformułowane prawo organów administracji samorządowej do wkraczania w sferę działania organów realizujących zadania obronne zależy prawidłowy podział kompetencji, a więc kluczowy czynnik kształtujący odpowiedzialność i sprawność każdego układu organizacyjnego. Dopiero taka informacja będzie źródłem wiedzy, że taka a nie inna konstrukcja prawnej podstawy planu świadczeń jest wyrazem określonej koncepcji organizacyjnej mającej w zamyśle ustawodawcy odpowiadać funkcji omawianego planu.

Treść podobnie jak i podstawa prawna odgrywa znaczną rolę w zespole kryteriów pozwalających określić plan świadczeń jako akt normatywny. Umożliwia to wyznaczenie, przynajmniej w przybliżeniu, granicy odrębności pojęcia "plan", który funkcjonuje w literaturze prawnej. Jeśli idzie o treść planów to znajdujemy w piśmiennictwie różnorodne i niekiedy wręcz sprzeczne opinie na temat ich poszczególnych aspektów. Poglądy te można, wziąwszy pod uwagę stosunek do treści planów, ująć w kilka grup. Po pierwsze, plany zaliczane są do aktów będących zbiorem postanowień konkretnych i indywidualnych[45]. Po drugie, postanowienia planów zalicza się do grupy aktów ogólnych lecz nie abstrakcyjnych[46]. Wprawdzie należący do tej grupy autorzy zdają sobie sprawę z dużego stopnia szczegółowości, jednak wliczając w to zadania przedstawione liczbowo

mają na względzie dosyć szeroki zakres swobody przy wyborze sposobu realizacji planu. To z kolei pozwala dostrzec w planie pierwiastek ogólności. Po trzecie, przyznaje się planom status aktów o treści mieszanej, łączących cechy ogólne z konkretnymi[47].

Istotnym spostrzeżeniem będzie to, że rola treści typowego aktu normatywnego oraz planu nie wyczerpuje się w budowaniu definicji, ale jest podstawą wnioskowania o innych jego cechach. W zależności od tego jak ogólna jest treść aktu, czy zawiera abstrakcyjne reguły postępowania czy też konkretne niepowtarzalne postanowienia wówczas nie zalicza się go do grupy aktów normatywnych. Dlatego również ze względu na treść buduje się pozycję aktów prawnych. Poruszając kwestię treści planu świadczeń konieczne jest zwrócenie uwagi na dosyć absorbujące zjawisko. Otóż pomimo przekształceń administracji w kierunku sprawności działania, wdrażania nowych metod administrowania czy też realizacji zasad wypracowanych przez naukę prawa istnieją w jej obrębie specyficzne normy w postaci planów, które powodują rozdźwięk stanowisk w ocenie ich jako aktów normatywnych. Różnica między poszczególnymi sposobami definiowania planów potęguje tę trudność. Wymienionej trudności nie byłoby z pewnością, gdyby ustawodawca zechciał uznać plan świadczeń za szczególną formę działania a nie tylko przyznawał organom administracji samorządowej prawo posługiwania się nim w działaniu praktycznym.

Łącząc pojęcie "władczości" z planem świadczeń, musimy odwołać się do jego rozumienia w literaturze prawa. W możliwie najprostszym rozumieniu, władczość jest utożsamiana z czyn-

nością prawną, z której wynika dla adresata obowiązek działania lub zaniechania[48]. Z władczością łączy się sankcja przymusu, a nawet sama tylko możliwość sięgnięcia po nią przez organ wydający dany akt. W sferze działania organów, które uczestniczą w realizacji świadczeń na rzecz przygotowania obrony państwa charakter przymusu jest nieco inny aniżeli w stosunkach państwa z obywatelami. Niektóre ze środków pozostających w gestii wojewody mogą jednocześnie pełnić rolę sankcji i aktu sankcjonującego. Uchylenie aktu organu nadzorowanego (np. organu administracji samorządowej w postaci decyzji nakładającej obowiązek świadczeń na obywateli niezgodnie z planem świadczeń) będzie rodzajem sankcji[49].

W skrajnych przypadkach decyzja wójta, burmistrza, prezydenta miasta może być sankcjonowana przez środki nadzoru w postaci wezwania przez wojewodę rady gminy lub rady miejskiej do zastosowania "niezbędnych środków" lub zawieszenia w pełnieniu obowiązków wymienionych organów administracji samorządowej[50].

Przyjrzyjmy się bliżej źródłom władczości, a raczej poszukajmy powodów dla których przypisujemy ten atrybut większości działań organów władzy i administracji rządowej. Otóż na ocenę charakteru władczego danego aktu mają wpływ cztery elementy[51].

Po pierwsze, wola prawodawcy. Niejednokrotnie ustawodawca podkreśla władczy charakter aktów kierowania. Tak dzieje się w przypadku ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Przykładem są następujące sformułowania:

a) w ramach powszechnego obowiązku obrony obywatele są zobowiązani do odbywania różnych rodzajów obowiązków - na zasa-

dach i w zakresie określonym w ustawie art.4 ust.1;

b) wojewodowie organizują wykonanie zadań wynikających z ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych art.18 ust.1;

c) organa administracji uwzględniają w zakresie obronności postulaty dotyczące sił zbrojnych art.19.

Użycie przez ustawodawcę wymienionych określeń oznacza, że ich zastosowanie wynika z potrzeb praktyki, która zdominowana jest przez zróżnicowane formy działań. Jeżeli więc władczość kierować będziemy do znamion zewnętrznych planu świadczeń to musimy pamiętać, że w praktyce będzie ona jednoznacznie kojarzyła się z obowiązkiem wykonywania jego treści. Podobnie, organ administracji samorządowej, który będzie wykonawcą planu nie może potraktować go wyłącznie jako np.: zalecenie lub niewiążącą opinię i postąpić odmiennie, niż to nakazuje organ planistyczny.

Po drugie, prawny charakter planu świadczeń. Oznacza on, że akt prawa, za który uznajemy plan świadczeń przyjmujemy jako władczy, tj. zobowiązujący do podporządkowania się jego treści. Wynika to z zasadniczego założenia w teorii, iż wszystkie reguły, które są poparte sankcją państwa, nazywamy regułami prawa czyli prawem[52].

Po trzecie, wola organu wydającego plan świadczeń. Poza rozwiązaniami tworzonymi przez same ustawy i akty wykonawcze także w praktyce tworzenia planów można znaleźć przykład przejawu woli organu administracji samorządowej. Przysługujące kompetencje powodują, że jednym razem treść planu będzie bezwzględnie wiążąca wobec osoby zobowiązanej do świadczeń, a

innym razem sporadycznie umożliwi odejście od normy i dokonanie względem adresata "niewielkich odstępstw" w obowiązku[53]. Jednakże, rozpatrując problem władczości trudno określić granice swobody organu tworzącego plan świadczeń. Nie wiadomo jak może on posunąć się w odstąpieniu od wzorca zawartego w przepisach rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony. Władczość organu administracji samorządowej sporządzającego plan świadczeń powoduje, że jego działania nie da się sprowadzić do typowego, jednorazowego obowiązku postępowania zgodnego z wymienionym aktem prawnym. W tym przypadku władczość aktu można ocenić w przybliżeniu przez wskazanie, że mieści się ona w zakresie działania przepisów szczególnych regulujących funkcjonowanie tego organu.

Po czwarte, konkretność planu. Z konsekwencji uznania planu świadczeń za akt konkretny wynika jednoznacznie stopień władczości tego aktu[54]. Jego cechą charakterystyczną jest to, że zawiera regułę postępowania dla konkretnego adresata. Z tego względu plan posiada szczególne wskazówki co do kierunku działania dla jego wykonawcy.

Dotychczasowe ustalenia dotyczące planów świadczeń nasuwają następujące wnioski:

1. Plan świadczeń jawi się jako akt normatywny, szczególnego rodzaju, który charakteryzują elementy znamienne dla typowych aktów normatywnych.

2. Plan będąc formą działania zewnętrznego wojewody posiada władczy charakter, co powoduje, że na adresacie ciąży prawnie określony obowiązek zastosowania się do jego dyspozycji.

3. Realną przesłanką respektowania norm planu jest nadzór jak i rzeczywista możliwość tego nadzoru, wynikająca z czynnika konkretności treści tego aktu.

4. Granice swobody adresatów planów świadczeń są ograniczone, przy czym oni sami nie mogą wybierać metod i środków wykonania zadań obronnych. Obowiązywanie planów świadczeń zawierających w swojej treści nakaz konkretnych zachowań jest więc jednoznaczne i wiążące.

§3. AKTUALIZACJA PLANÓW SWIADCZEŃ.

Planowanie obciążone jest z natury rzeczy w większym lub mniejszym stopniu elementem niepewności, prawdopodobieństwem błędów, a także świadomymi zniekształceniami, będącymi następstwem sprzeczności między bezpośrednimi interesami poszczególnych podmiotów biorących udział w procesie planowania[55]. Zakres informacji posiadanych przez organ planujący nigdy nie jest pełny. Nie sposób dokładnie przewidzieć dla dłuższego okresu szczegółowych kierunków i tendencji w działaniach dotyczących obronności państwa, uwzględnić wpływ czynników ludzkich na jakość wykonywanych zadań itp.

Stopień niewiedzy w tych, jak i w wielu innych dziedzinach jest tym wyższy, im dalej sięga się w przyszłość. Dlatego też plany wieloletnie są obciążone największym stopniem niepewności i w chwili obecnej nie sposób widzieć w nich coś więcej aniżeli wstępną prognozę[56]. Ze względu na trudności w przewidywaniu i związany z tym duży stopień niepewności, plany wieloletnie o znacznej perspektywie czasowej nie są adekwatne do przedsięwzięć realizowanych w dziedzinie obronności państwa. Praktyczna użyteczność takich planów jest niewielka, gdyż po upływie kilku lat pojawiją się nowe elementy, dezaktualizujące wcześniejsze założenia planowe. Można z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że już po kilku latach stałby się on w dużej mierze hipotezą przestarzałą, która w bardzo ograniczonym zakresie nie nadawałaby się do wykorzystania w działalności praktycznej. Z tej przyczyny została wprowadzona w życie zasada rewizji pierwotnych założeń tworzonych planów,

lub przedłużenia ich horyzontu o wyznaczony okres czasu przy każdorazowym opracowywaniu planów o krótszym zasięgu czasowym. System ruchomego planowania niewątpliwie zwiększa znaczenie tych periodycznie aktualizowanych pierwotnie założeń w planowaniu perspektywicznym[57].

Podobnie jak w planach wieloletnich również i w planach rocznych występują elementy niepewności. W przeciwieństwie do planu wieloletniego plan roczny powstaje w ścisłym związku z informacjami i projektami przesyłanymi przez podmioty realizujące zadania obronne do organu planistycznego. Projekty planów tychże podmiotów mogą jednak ulegać różnym wpływom, które będą niejednokrotnie powodem zmiany przyjętej wcześniej linii działania. W związku z czym w okresie budowy planu rozporządza się zazwyczaj niepełnymi informacjami. Niektóre z nich mogą być błędne z przypadku inne natomiast celowo zniekształcone. W toku wykonywania planu będzie on więc odbiegał niekiedy od przyjętych założeń na skutek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń obiektywnych niemożliwych do zrealizowania. Wreszcie zmieniająca się sytuacja polityczna na arenie międzynarodowej lub w kraju może wymagać zmiany ustalonej hierarchii celów i odpowiedniego przegrupowania sił i środków przez podmioty realizujące zadania obronne. Te zasadnicze przyczyny będą rodzić konieczność okresowych rewizji pierwotnych założeń planów obronnych. Przyjęcie zasady, że raz uchwalony plan nie może być rewidowany w toku jego realizacji, prowadziłoby do obniżenia efektywności planowania. Istnieje bowiem generalne założene, że plan nie może być traktowany jako dogmat albo cel sam w sobie, lecz jako wy-

tyczne działania i narzędzie realizacji okresowo aktualizowanych celów związanych z obronnością państwa. Dopiero właściwie stosowana zasada rewizji i ciągłości planowania może przyczynić się w sposób zasadniczy do podniesienia efektywności realizacji zadań obronnych.

Mając na względzie poczynione uwagi prawną ochronę zadań realizowanych przy pomocy świadczeń osobistych obywateli można określić jako prawne zabezpieczenie tych zadań przez normy planowe. Celem planów świadczeń jest bowiem zabezpieczenie sprawnego, harmonijnego i stabilnego wykonania zadań o znaczeniu ogólnopaństwowym[58]. Z usytuowania planów świadczeń jako podstawowego instrumentu realizacji zadań obronnych wynika konieczność zwrócenia uwagi na kwestię charakteru prawnego tego planu, z położeniem nacisku na roczny plan świadczeń sporządzony dla okresu pokoju.

Roczny plan świadczeń dla obszaru gminy jest zgodny z założeniem §11 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony. W swojej treści zawiera on koncepcję racjonalnego i efektywnego korzystania z zasobów osobowych obywateli oraz jest wynikiem przyjętej przez twórców planu koncepcji koncentracji rozwiązań długofalowych. Ponadto obejmuje lokalizację miejsc realizacji obowiązku świadczeń przede wszystkim pod kątem możliwości wykonania norm planów przez poszczególnych odbiorców świadczeń. Model planu rocznego zawiera zatem wielkości opisujące przyszłe potrzeby oraz dane ilościowe dotyczące konkretnych świadczeń z obszaru gminy.

W kształcie określonym przez aktualnie obowiązujące rozporządzenie RM w sprawie świadczenie na rzecz obrony perspektywa tworzonych planów odnosi się jedynie do terminu rocznego. Oznacza to, że prawodawca odmiennie potraktował proces planowania aniżeli dotychczasowe unormowanie i zrezygnował całkowicie z obowiązku tworzenia przez organa administracji samorządowej planów wieloletnich. Ustanowienie w realizacji procesu świadczeń tylko jednego rodzaju planu spowodowało pominięcie wartości, które wiązały się z istnieniem planu wieloletniego. Plan wieloletni, jak wskazano wcześniej posiadał wartość w tym sensie, że inspirował i ukierunkowywał założenia planów rocznych[59]. Inną cechą planu wieloletniego było oddziaływanie na koncepcję korzystania ze świadczeń oraz prognozowanie potrzeb na świadczenia osobiste w okresie poprzedzającym obowiązywanie planu rocznego.

Funkcjonowanie planów wieloletnich z pewnością wiązało się z uciążliwością dla jego wykonawców, gdyż plany te będąc "aktami prawnymi otwartymi" podlegały systematycznej aktualizacji. Było to jednak konieczne, gdyż w przeciwnym wypadku brak przeciwdziałania ujemnym następstwom, wynikającym z upływu czasu mogło spowodować niewykonanie poszczególnych norm planu. Założenie to jest zgodne z poglądami panującymi w teorii tworzenia planów. Przykładem jest Z.Czerwiński, który twierdzi, że "istota planowania zawsze polega na dokonywaniu ciągłej oceny efektów przedsięwzięć z punktu widzenia ustalonych dla nich celów oraz przewidywaniu i dostosowaniu do nich środków i sposobów realizacji"[60]. Potwierdza więc pogląd, iż nie jest możliwe aby raz uchwalony plan świadczeń był niez-

mienny przez cały czas jego obowiązywania. Zmiana treści planu zawsze jest następstwem zmiany otoczenia. Przez pojęcie "otoczenie" należy rozumieć okoliczności danego działania, tzn. te wszystkie warunki, które wpływają na przedmiot działania pozostając poza wpływem działającego podmiotu.

W konstrukcji planu mieści się niewiadoma w postaci " założeń planu", która każe traktować plan jako wzór postępowania warunkowy, zależny od spełnienia przyjętych założeń i niepowstania okoliczności istotnie zmieniających warunki działania, przewidzianych lub nieprzewidzianych przez organ planujący. Niemożliwość wyeliminowania elementów negatywnych z konstrukcji planu jest zjawiskiem niekorzystnym i wymaga opracowania rozwiązań, których istnienie będzie wiązało się z gwarancją realizacji zadań obronnych przy pomocy świadczeń osobistych. Trafne w poruszonej kwestii jest stanowisko B.Kasprzyckiego, która uważa, że zespół informacji należy uformować tak by plany opracowane przez planistów były obiektywnie poprawne a planowana wizja uzasadniona przynajmniej w momencie jej zatwierdzenia[61].

Przedstawione aspekty planowania świadczeń spowodowały zapewne, że prawodawca uznał plany roczne za najbardziej stabilne z punktu realizacji zadań obronnych. Plany roczne zawierają bowiem, w swojej treści konkretne koncepcje realizowanych zadań przez uprawnione do korzystania ze świadczeń podmioty. Określają one również optymalne kierunki potrzeb na świadczenia, racjonalizację wykonywanych zadań w terminie. Dosyć ciekawą propozycję cech planów obronnych przedstawia M.Szułczyński[62].

W świetle postulatu autora wymienione plany powinny zawierać:

1. Operatywność zapewniającą sprawne i skuteczne działanie.

2. Kompleksowość rozumianą jako plan całości zadań, tj. ze wszystkimi elementami decydującymi o osiągnięciu celu.

3. Terminowość nakazującą realizację zadań zawartych w planach.

4. Realność warunkującą oparcie planu na teorii i doświadczeniach, a także ich przemyśleniu i uzasadnieniu.

5. Przejrzystość, tj. komunikatywność zawartych w planie danych.

Te typowe dla planów ustalenia są w praktyce zróżnicowane charakterem wykonywanych zadań przez podmioty realizujące zadania obronne.

Plany roczne są konkretniejsze pod względem treści w stosunku do planów wieloletnich. Sporządza się je również w celu uzyskania prawnej podstawy do podejmowania decyzji dotyczących świadczeń obywateli w gminie. Plany roczne przedstawiają optymalny wariant potrzeb podmiotów uprawnionych do korzystania ze świadczeń oraz informują o przeznaczeniu poszczególnych świadczeń[63]. W odróżnieniu od planów wieloletnich, które w zasadzie ustalają tylko "ramowy schemat" korzystania ze świadczeń obywateli, plany roczne precyzują jakie zadania będą realizowane za pomocą świadczeń. Poza tym wytyczają granice w korzystaniu ze świadczeń odbiorcom świadczeń oraz zadania organom administracji samorządowej. Wymienione cechy planu rocznego oznaczają niewątpliwią przydatność dla prawnej ochrony realizowanych zadań obronnych za pomocą świadczeń

obywateli. Wynika to z faktu, że omawiane plany sporządza się również w celu uzyskania prawnej podstawy do nakładania decyzji na obywateli przez organa administracji samorządowej, dotyczących obowiązku świadczeń osobistych. Są to główne powody, dla których ustalenia planów muszą być prawnie wiążące dla organu planistycznego.

Przedstawiona charakterystyka rocznego planu świadczeń oraz jego aspektu prawnego skłania do wniosku o znacznych możliwościach planowania świadczeń w zakresie realizacji zadań obronnych. Pomimo, iż plan roczny odnosi się do niewielkiej perspektywy czasowej nie można całkowicie pominąć kwestii już omówionej - aktualizacji i związanej z nią stabilizacji treści planu rocznego. Plany te z racji pełnionej roli w realizacji zadań obronnych oraz obowiązującej zasady ciągłości planowania powinny podlegać okresowym analizom. Jak zaznaczono wcześniej, konieczność aktualizacji wynika ze zmieniających się warunków i zadań obronnych odbiorców świadczeń[64]. Na tym tle powstaje pozorna sprzeczność wyrażająca się tym, że z jednaj strony wnosi ona element odmiennego korzystania ze świadczeń osobistych obywateli, od tego który został zawarty w obowiązującym planie świadczeń. Z drugiej strony stwarza możliwości dostosowania treści planu do zmienionych warunków działania. Jak zauważa W.Stankiewicz: "oddziaływanie na procesy wykonywania planów może doprowadzić do korekt nie zmieniających założeń generalnych i struktury planu lub takich działań, które wnoszą cechy jakościowej zmiany planu"[65]. Stanowisko przytoczonego autora jeszcze raz potwierdza, iż aktualizacja planów rocznych w sposób istotny

sprzyja ochronie zadań wykonywanych przez wymienione w §4 rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony. Niepokój natomiast budzi brak w rozporządzeniu ustaleń, które nakazywałyby dokonywania aktualizacji planów świadczeń dotyczących czasu pokoju. Bez rozwiązania tej kwestii ochrona zadań obronnych realizowanych za pomocą świadczeń może stać pod znakiem zapytania. Wniesione zastrzeżenie jest zasadne, gdyż aktualizacja treści planu rocznego będzie przesądzała o późniejszym korzystaniu ze świadczeń osobistych. W praktyce bowiem mogą zaistnieć różne przyczyny o charakterze obiektywnym, wymuszające zmianę ustalonej wcześniej treści planu świadczeń. Plan roczny może ulec dezaktualizacji z powodu niemożności zaspokojenia potrzeb przez zobowiązanych do świadczeń obywateli. Plan roczny może również utracić swoją aktualność w wyniku zmiany zadań podmiotów realizujących zadania przy pomocy tej formy powszechnego obowiązku obrony.

Z powodu braku podstaw prawnych do aktualizacji treści planu, moc prawna norm planowych wiąże organ planistyczny oraz odbiorców świadczeń przez cały okres obowiązywania tego planu. Oznacza to, że organ administracji samorządowej nie może zmienić raz ustanowionego planu. I odwrotnie, odbiorcy świadczeń nie mogą żądać od organu administracji samorządowej korzystania ze świadczeń innego aniżeli wynikającego z treści planu.

Dosyć istotnym, nowym rozwiązaniem zawartym z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony jest wprowadzenie zasady równości traktowania wszystkich podmiotów realizujących zadania obronne w procesie planowania świad-

czeń. W uchylonym poprzednio akcie prawnym, tj. rozporządzeniu z dnia 16 lipca 1981r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju wymieniona zasada równości była ograniczona. Powodem był przepis §5 ust.3 rozporządzenia, który przyznawał jednostkom organizacyjnym wojska oraz jednostkom podległym MSW pierwszeństwo w korzystaniu ze świadczeń osobistych. Wobec określenia porządku zaspokajania potrzeb korzystania ze świadczeń w procesie tworzenia norm planowych, organ planistyczny zobowiązany był ująć przede wszystkim wnioski preferowanych przez §5 ust.3 rozporządzenie RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju podmiotów. W obecnym kształcie przepisy rozporządzenia z dnia 6 września 1993r. uchyliły uprzednio obowiązujący zapis. Tym samym, każdy z uprawnionych podmiotów ma prawo oczekiwać ujęcia jego potrzeb na świadczenia w planie rocznym.

Dotychczasowe rozważania na temat planowania świadczeń prowadzą do zasadniczych wniosków:

1. Przepisy prawne nie pozostawiają dowolności w ustaleniu treści planu oraz ustanawiają jeden organ do merytorycznego załatwienia wniosków na świadczenia. Wskazują ponadto, że wnioski powinny być składane w określonym przepisami trybie oraz terminie.

2. Rolą procesu planowania jest zabezpieczenie korzystania ze świadczeń osobistych obywateli przez podmioty realizujące zadania obronne. Z tego względu plan świadczeń należy traktować jako zbiór informacji o tym, jakie środki są niezbędne dla osiągnięcia celu działania wymienionych podmiotów.

3. Brak przepisów umożliwiających aktualizację planu świadczeń, każe traktować go jako wzór postępowania warunkowy, zależny od spełnienia przyjętych założeń i niepowstania okoliczności istotnie zmieniających warunki działania.

PRZYPISY DO ROZDZIAŁU IV

1. Por. art.2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej w dniu 22 lipca 1952r. (Dz.U.Nr 7, poz.36 z dnia 21 lutego 1976r.) z treścią ustawy konstytucyjnej 17 października 1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U.Nr 84 poz.426 z dnia 23 listopada 1992r.).

2. J.Osiatyński, Gospodarka-Administracja Państwa, Warszawa 1991r., nr1, str.3-4.

3. Zob. Prognoza rozwoju sytuacji militarnej w Europie w najbliższych latach w aspekcie bezpieczeństwa RP, Warszawa: AON. 1991, s. 106; Obrona-1. Przygotowanie i prowadzenie operacji obronnych (w:) Koncepcja strategicznego użycia sił zbrojnych w działaniach obronnych na terenie kraju, Warszawa: AON, 1991, s.13 i nast; W.Bułka, A.Madejski, Ocena i prognoza zagrożeń polityczno-militarnych RP oraz właściwości przyszłych działań wojennych, Warszawa: AON, 1992; T.Jemioło, B.Balcerowicz, A.Włodarski, Prognoza rozwoju sytuacji militarnej w Europie w najbliższych latach w aspekcie bezpieczeństwa RP p.k. "Rozwój", Ustalenia organizacyjne, Warszawa: AON, 1992r..

4. Tak Z.Leoński (w:) Zarys prawa administracyjnego, Warszawa - Poznań 1985r., s.151.

5. Zob. W.Klimas, W.Kozak, Planowanie działalności bieżącej w siłach zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, MW 1993r., nr 4, s.120 i nast.

6. M.Jaroszyński, M.Zimmerman, W.Brzeziński, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1956r., s.126, oraz L.Jastrzębski, J.Lang, M.Wierzbowski, J.Służewski, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1985r., s.32-33.

7. Zob. Z.Sciborek, O pewnych cechach współczesnej obrony MW 1985r., z.6, s.44 oraz A.Madejski, Koncepcja systemu planowania rozwoju sił zbrojnych, MW 1993r., nr 3, s.9.

8. Zob. J.Starościak, Zarys nauki administracji, Warszawa 1966r., s.126 oraz K.Secomski, Prognostyka, Warszawa 1974r., s.16.

9. R.Grabowiecki, Prognozowanie regionalne GAT 1972r., nr 2, s.32, K.Secomski, Elementy polityki ekonomicznej, Warszawa 1970, s.241-242 ; Tenże, Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii, Warszawa 1978r., s.432 oraz Perspektywiczny model systemu obronnego Rp "Kierunki" ogólne założenia projektu (praca zbiorowa), Warszawa AON, 1992r..

10. Zob. R.H.Hayes, S.C.Wheelwright, Restoring Our Competitive Edge: Competing Through Manufacturing, New York 1984r., s.28.

11. J.Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1976r., s.28.

12. Zob. C.W.Barkdull, Span of Control- A Method of Eva-

luation, "Michigan Business Reviev" 1983, No3, S.27-28.

13. Jak zauważa E.S.Buff ma to zawiązek z prognozą. Tenże, Modern Production, Operations Management 1980, s.159.

14. Podział zadań w realizacji norm planowych jest logicznym następstwem podziału kompetencji. Zob. J.A.Stoner, Ch.Wankel, Kierowanie, Warszawa 1992r., s.23.

15. Zob. M.Koch, O obszarze rozważań ekonomiki wojskowej (w:) Zeszyty Naukowe WAP 1988r., nr 2, s.99.

16. M.Koch podkreśla również, że prognozowanie zadań obronnych w układzie sił zbrojnych może być rozpatrywane tylko w sposob komplementarny. Komplementarność ta, zdaniem autora zmusza do rozpatrywania występujących w prgnozowaniu problemów w ich wzajemnym powiązaniu, jak też w odniesieniu do systemowej organizacji prac prognostycznych. Tamże, s.101.

17. Por. K.Secomski, Elementy polityki..., s.241-242 oraz K.Porwit, Zaznaczenie metod optymalizacyjnych w praktyce planowania na szczeblu centralnym (w:) Przegląd statystyczny 1967r., nr 1.

18. K.Secomski, Polityka społeczna..., s.432.

19. Tamże, s.96.

20. Por. §10 ust.1, pkt 1, §10 ust.2 i ust.3 rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz.U.Nr 85, poz.397, z 1993).

21. W.Sadowski zwraca uwagę, iż podejmowanie decyzji obejmuje wiele elementów a w tym przeprowadzenia analizy

związków jakie zachodzą pomiędzy wytyczonym w planowaniu celem a środkami stojącymi w dyspozycji programu planistycznego. Tenże, Teoria podejmowania decyzji, Warszawa 1970r., s.125.

22. Założenie to wiąże się m.in. ze skutecznością działania. Por. J.Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1981r., s.223-225 a także T.Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wyd.III, Warszawa 1970r., s.116.

23. Por. Słownik języka polskiego pod red. Doroszewskiego, t.IX, Warszawa 1967r., s.119 oraz J.M.Lang, Współdziałanie administracji ze społeczeństwem, Warszawa 1985r., s.118.

24. Warto przytoczyć tu stanowisko M.Jełowickiego i J.Zapasiewicza, którzy podkreślają, iż realizacja procesu planowania odbywa się poprzez dokonywanie aktów wyboru rozpoznanych i dostępnych wariantów. M.Jełowiecki, J.Zapasiewicz, Organizacja i kierownictwo w terenowych organach administracji państwowej, Rzeszów 1975r., s.124-126.

25. Por. J.Mijminas, Procesy planowania w gospodarce narodowej, Warszawa 1974r., s.458-463.

26. Zob. J.M.Lang, Współdziałanie... , Warszawa 1985r., s.124.

27. Tamże, s.122.

28. J.Gosiewski, Prognozy w systemie prawnym planowania gospodarczego, PiP 1973r., z.3, s.18 i nast. oraz H.Rot, Norma planowa a prognoza PPiA 1973r., nr 3, s.21

i nast.

29. Por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, pod red. J.Borkowskiego, Warszawa 1985r., s.112.

30. Interes prawny wiąże się z definicją strony. Zob. art.28 Kodeksu postępowania administracyjnego (tj. Dz.U. z 1980r.Nr 9 poz.26 z późn.zm.).

31. Por. przepisy Działu VII zatytułowanego świadczenia na rzecz obrony, Rozdz.1 i 2, ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 4, poz.16 z 1993).

32. Por. Z.Rybicki, Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej 1971r., s.51 oraz W.Brzeziński, Plan zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 1961r., s.15 i nast.

33. F.Longhamps, O pojęciu stosunku administracyjnego w gospodarce narodowej, PiP 1959r., nr 1, s.15 i nast.

34. W.Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979r., s.38 i nast.

35. A.Chełmoński, Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich. Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, nr 116, Wrocław 1966r., s.53

36. Por. J.Starościak, Prawo administracyjne...,s.227 i nast.; T.Rabska, Prawo administracyjne stosunków gospodarczych, Warszawa-Poznań 1978r., s.29 oraz S.Włodyka, Prawo gospodarcze. Zarys systemu, t.I Część ogólna, Warszawa 1981r., s.84 i nast.

37. S.Erlich, Wstęp do nauki o państwie i prawie, Warszawa 1970r., s.276

38. S.Wronkowska, M.Ziembiński, Zasady prawa, Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974r., s.24.

39. Temu celowi służy uznanie planów za normy prawa. Zob. J.Starościak, Źródło prawa administracyjnego (w:) System prawa administracyjnnego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977r., t.I, s.125; Podobnie W.Brzeziński, Problemy prawne planowania gospodarczego, Warszawa 1964r., s.82

40. Zob. W.Hoff, Wytyczne w prawie administracyjnym, Warszawa 1987r., s.36.

41. F.M.Marx, Sachverstand und Leintung in der amerykanischen Verwaltung und Wirtschaft, "Zeitschrift für offtl. Recht" 1962, nr 2, s.132

42. Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej pod red. L.Bara, Warszawa 1980r., s.128 i nast.

43. art.3 ust.2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992r.

44. Por. T.Kowalski, Wstęp do nauki o państwie i prawie, Warszawa 1977r., s.185

45. Zob. A.Chełmoński, Przedsiębiorstwo..., s.79.

46. Zob. W.Dawidowicz, Nauka prawa administracyjnego, Warszawa 1965r., s.82; H.Rot, K.Siarkiewicz, Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej, Warszawa 1977r., s.109-110

47. Zob. T.Rabska, Prawo administracyjne..., s.183-184.

48. Zob W.Dawidowicz, Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych, Warszawa 1977r., s.72.

49. Por. art.85, ust.2 oraz art.95, ust.1 z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U.Nr 16, poz.94).

50. Tamże art.97.

51. Por. T.Kuta, Pojęcie działań niewładczych w administracji, Wrocław 1963r., s.6,21 i 27; Tenże, Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i zasad funkcjonowania administracji państwowej, Wrocław 1974r., s.64.

52. T.Kowalski, Wstęp do nauki ..., s.142.

53. Por. §13 ust.1 i ust.2 oraz §19 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz.U.Nr 85,poz.397 z 1993).

54. Zob. J.Stelmasiak, M.Zdyb, Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian. Studium organizacyjno- prawne. Lublin 1991r.

55. Zob. S.Kiesler, L.Sprull, Managerial Response to Changing Envirronments: Perspectives on Problem Salving from Socjal Cognition, "Administrative Scecne Quaterly 1982, No4, s.560.

56. Zob. J.S.Armstrong, Long-Range Forecasting: From Crystal Ball to Computer, New York 1985.

57. Zob. S.C.Wheelwright, D.G.Clark, Corporate Froceasting: Promise and Reality, "Harvard Biusiness Review" 1976,

November-December.

58. Szerzej o stabilizacji planów zob. (w:)Optymalizacja planów, pod red. M.Lesza, Warszawa 1968r. s.59 i nast.

59. Por. K.Żarnecki, Ogólne problemy prognozowania MW 1975, z.VI, s.41; J.Gosiewski, Prognozy w systemie prawnym planowania gospodarczego, PiP 1973r., z.3, s.221.

60. Z.Czerwiński, Właściwości planowania i prognozowania w obronie terytorium państwa, POTK 1980r., nr 3, s.5; Podobnie J.Skibiński, Problemy teorii organizacji i kierowania a systemy przetwarzania danych w dowodzeniu, Warszawa 1975r., s.97.

61. B.Kasprzycki, Problem ogólny sterowania gospodarką przestrzenną (w:)Problemy prognozowania i planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1979r., s.176.

62. M.Szułczyński, Opracowanie niektórych dokumentów w działaniach organów, sił obrony cywilnej województwa, POTK 1986r., nr 1, s.91.

63. Podobnie J.Glinkowski (w:)System planowania potrzeb wojskowych i środków ich zaspokajania MW 1977r., z.10, s.94.

64. Zob. A.Rogacki, Inercja planu i jego manewr (w:)Zeszyty Naukowe WAP 1981r., nr 108, s.139.

65. W.Stankiewicz, Planowanie obronne. Studium podstaw teoretycznych. Warszawa 1977r., s.186.

Rozdział V

WSPÓŁDZIAŁANIE W PROCESIE PLANOWANIA I REALIZACJI ŚWIADCZEŃ

§1. ISTOTA WSPÓŁDZIAŁANIA.

W procesie realizacji świadczeń osobistych na rzecz obrony występują różne podmioty organizacyjne nie pozostające w sferze podporządkowania hierarchicznego. Z tej przyczyny wyłania się problem współdziałania pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Jak argumentuje M.Jaroszyński "rozdzielone na coraz to liczniejsze i bardziej wyspecjalizowane kanały działanie państwa wymaga stworzenia mocnych, skutecznych instrumentów, które by gwarantowały, że owe rozproszone z konieczności działanie zbiegnnie się razem i wytworzy zamierzoną jedność"[1]. Przedstawiony pogląd wyraża istotę zjawiska: im większy jest rzeczowy zakres działania aparatu państwowego tym, większa jest rola i znaczenie współdziałania. Będzie ono przesłanką zapewnienia spójności i jednolitości działania. Przechodząc do szczegółowych rozważań nad kwestią współdziałania organów uczestniczących w realizacji obowiązku świadczeń przez obywateli niezbędne jest ustalenie: czy współdziałanie pozostaje w sferze postulatu, czy też wynika wyraźnie z konkretnych przepisów prawa?

Dla terenowych organów rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego oraz organów administracji samorządowej decydujące znaczenie posiada przepis art.25 ust.1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony R.P.[2]. W świetle wymienionego przepisu do prowadzenia czynności związanych z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony oraz współdziałania z organami wojskowymi zobowiązani są właśnie wojewodowie, wójtowie, burmistrze oraz prezydenci miast. W szczególności współdziałanie wymienionych organów administracji ściśle wiąże się z kompetencjami do wykonywania zadań dotyczących obronności w zakresie:

1. Przygotowania ludności i mienia komunalnego na wypadek wojny (art. 2).

2. Udział w przygotowaniu poboru i jego przeprowadzania (art.33 ust.2).

3. Nakładanie obowiązków w ramach powszechnej samoobrony ludności (art.173 ust.2).

Wymienione przykłady dowodzą, że użycie przez pracodawcę terminu "współdziałanie" wynika z:

1. Powierzenia zakresu zadań w dziedzinie obronności organom administracji rządowej i samorządowej.

2. Wspólnej realizacji zadań w ramach współdziałania.

3. Współdziałania wymienionych organów z organami administracji wojskowej.

4. Określenia celu współdziałania w postaci umacniania obronności państwa.

Funkcja współdziałania organów administracji w zakresie obronności jest więc rozległa[3]. Już samo umiejscowienie przez

ustawodawcę dziedziny obronności państwa na szczeblu organów "cywilnych" oznacza powstanie więzi organizacyjnych pomiędzy uczestnikami struktury obronnej. Wymóg formalny wynikający z art.3 ust.1 ustawy o pow.obow.obrony powoduje, że konkretny związek współdziałania występuje za pośrednictwem sił zbrojnych.

Z okoliczności współdziałania wynika dla uczestniczących podmiotów nie tylko prawo, ale i obowiązek racjonalnej działalności w zakresie ustalonym przez prawo. Współdziałanie powinno wpływać na ocenę wzajemnych relacji, które mogą wystąpić między uczestniczącymi podmiotami w toku prowadzonej działalności. Jeżeli zatem współdziałanie jednej jednostki organizacyjnej w zakresie świadczeń jest wskazane ze względu na wynikające korzyści drugiej jednostki reprezentującej interes państwa, to pojęcie i realizacja współdziałania jest prawnym obowiązkiem tego podmiotu. Na tym dochodzi do konkluzji celowości wzajemnej współpracy. Gdyby czynności poszczególnych uczestników realizacji świadczeń ująć w ramy definicji, należałoby je określić w sposób następujący: "do współpracy dochodzi wówczas, gdy pewien problem społeczny nie może być rozwiązany przez jeden podmiot administracji lub jeden resort"[6]. W odniesieniu do świadczeń osobistych przedstawiona definicja potwierdza pełne odzwierciedlenie przydatności, ponieważ rozwiązanie problemu przez jeden podmiot jest niemożliwe zarówno z przyczyn prawnych i faktycznych. Jak wiadomo realizacja świadczeń nie mieści się w zakresie kompetencji jednego podmiotu, lecz dotyczy trzech rodzajów organów administracji: tj.wojskowej, rządowej oraz samorządowej. Innymi

słowy dochodzi do przecięcia się zakresów działania trzech niezależnych względem siebie organów, przy czym podział zadań zdominowany jest dwoma wyznacznikami.

Po pierwsze, rozpatrując każdy organ z osobna mamy do czynienia z postępującą specjalizacją działań wymienionych organów. Po drugie, współdziałanie jest wynikiem wzrostu roli problemu, który z uwagi na swoje znaczenie obronne ma charakter kompleksowy. Oba procesy natomiast stwarzają powiązania między podmiotami uczestniczącymi w realizacji obowiązku świadczeń i wzajemnie zazębiają się. Wynika to z następujących uwarunkowań:

- jednostki organizacyjne wojska są największym odbiorcą różnych form powszechnego obowiązku obrony, w tym również świadczeń osobistych; mogą one korzystać ze świadczeń w oparciu o normy planu świadczeń, natomiast nie mogą nakładać obowiązku świadczeń na poszczególnych obywateli;

- kompetencje wojewody w sprawie świadczeń osobistych rozciągają się na obszar województwa, ściślej zaś na obszary gmin oraz organa administracji samorządowej, w stosunku do których występuje on w ramach instytucji nadzoru;

- organa administracji samorządowej w ramach swojej właściwości miejscowej i rzeczowej posiadają obowiązek a także wyłączne prawo nakładania obowiązku świadczeń osobistych na poszczególnych obywateli.

Przedstawione kompetencje organów wojskowych, administracji rządowej oraz samorządowej powodują, że zagadnienie współdziałania staje się integralną częścią osiągnięcia celu w działaniu[7]. Z tego względu uczestnictwo organów w realizac-

ji procesu świadczeń obywateli na rzecz obrony należy uznać za decydującą przesłankę ich współdziałania.

Różny jest zakres współdziałania i różne są jego układy, podobnie jak zróżnicowane procesy społeczne i towarzyszące im zjawiska. Literatura i przepisy prawa także posługują się terminem "współdziałanie". Przykładowo B.Ostapczuk uważa, iż "współdziałanie wiąże się z działalnością co najmniej dwóch podmiotów oraz podziałem czynności związanych z realizacją konkretnych celów. Wskutek tego podziału powstają pomiędzy podmiotami stosunki współdziałania, gdyż każdy z nich pomimo swojej odrębności przyczynia się do osiągnięcia stanu będącego celem całości"[8]. Jak kontynuuje autor, każdy z uczestników zostaje wyspecjalizowany w jednej z funkcji cząstkowej, która posiada pośrednie bądź bezpośrednie znaczenie w realizacji celu. Stwierdzenie przytoczonego autora prowadzi do wniosku: uczestnicy współdziałania tworzą pewną całość. Gdyby w przedstawionym ujęciu nastąpił brak współdziałania członków zespołów wchodzących w skład instytucji, w przeważającej większości prowadziłoby to do obniżenia sprawności działania i skuteczności w osiągnięciu celu instytucji[9]. W każdym współdziałaniu niezbędne stają się uzgodnienia pomiędzy podmiotami w poszczególnych fazach działania. W związku z tym pojawia się kwestia konieczności porozumiewania się poszczególnych podmiotów, a w konsekwencji także wzajemne informowanie. Ponieważ pomiędzy podmiotami powstają zależności o charakterze jednostronnym (znane pod nazwą nadzoru, kontroli itp.) w nauce sprawnego działania mówi się, że taka struktura podmiotowa posiada pewien stopień ograniczoności. W praktyce oznacza to

koordynację oraz koncentrację działań[10]. Cytując J.M.Langa współdziałanie można określić jako "zbiór działań złączonych węzłem pozytywnej lub negatywnej kooperacjii"[11].

Współdziałanie nie musi wynikać wyłącznie z realizacji celu przyjętego przez wszystkich uczestników działania. Może ono odnosić się do celu przyjętego przez poszczególnych uczestników danej struktury (np.przyjętego przez organa administracji wojskowej). Nie zawsze też współdziałanie poszczególnych organów musi poprzedzać zawarcie jakiegoś porozumienia.

Istotnym warunkiem działań składających się na określoną postać współdziałania jest to aby były one podejmowane świadomie przez wszystkie podmioty. Nie zawsze bowiem współdziałanie można oceniać w kategoriach pozytywnych. Jeżeli współdziałanie utożsamimy ze współdziałaniem w postaci pomocy opartej na działaniu świadomym a nie przypadkowym wówczas będzie to współdziałanie pozytywne. Jeżeli natomiast jeden z uczestniczących podmiotów przeszkadza pozostałym w dążeniu do realizacji wytyczonego celu, będziemy mieli przykład działania o charakterze negatywnym.

Przytaczając rozwiązania normatywne ustawy o powszechnym obowiązku obrony dotyczące współdziałania należy podkreślić, iż pojęcie to nie jest obce w działaniu wojewody oraz organów administracji samorządowej. Występuje ono także w ustawach spoza dziedziny obronności. Przedstawienie tych przepisów może dać odpowiedź na sposób ujmowania w ogóle tej instytucji przez prawodawcę w stosunku do interesujących nas organów. I tak, ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie tery-

torialnym głosi o współdziałaniu w sposób następujący:[12] wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy następuje w drodze współdziałania międzykomunalnego (art.10); zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać na drodze porozumienia z organami tej administracji (art.8 ust.2).

W drugim przypadku współdziałanie umiejscowiło się w ramach funkcji współpracy. Oznacza to, że w porozumieniu przepisu art.8 ust.2 ustawy współdziałanie nie jest tożsame ze współpracą, współpraca jest pojęciem szerszym. Współdziałać mają tu z organami administracji samorządowej, przy wykonywaniu zadań zleconych, właściwe terenowe organa administracji rządowej w granicach swego działania. Ponadto, niezależnie od współdziałania, terenowe organa administracji rządowej w tychże granicach powinny udzielać organom administracji samorządowej pomocy w realizacji zadań zleconych. Dlatego art.8 ust.2 mówi, że pomiędzy współdziałaniem a pomocą nie występuje znak równości. Natomiast współdziałanie jest wyrazem współpracy. O współdziałaniu mówią także i inne przepisy. Warto więc sięgnąć do niektórych z nich aby uzupełnić materiał poznawczy. Ustawa z dnia 8 lutego 1979r.o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych, współdziałanie umiejscowiła w ramach współuczestniczenia w działaniach na rzecz poprawy jakości, przeprowadzania na rzecz ochrony konsumenta społecznej kontroli i oceny jakości (art.7 ust.1)[13]. Ustawa z dnia 26 kwietnia 1984r.o upowszechnianiu kultury oraz prawach i obowiązkach pracowników upowszechniania kultu-

ry nakłada na organa administracji samorządowej wyraźne i dokładnie określone obowiązki w ramach funkcji współdziałania[14]. Do form współdziałania, wymienionych w ustawie, należą: uzgodnienie zamierzeń, powiadomienie o przedsięwzięciach, występowanie z wnioskami. O współdziałaniu mówi także ustawa z 22 marca 1990r.o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[15]. Wynika z niej m.in., że wojewoda zapewnia współdziałanie jednostek organizacyjnych na obszarze województwa w zakresie porządku publicznego, a także zapobiegania klęskom żywiołowym oraz usuwania ich skutków (art.10 ust.3). Natomiast z art.17 przepisu wymienionej ustawy dowiadujemy się, że wojewoda współdziała z sejmikiem samorządowym w sprawach rozwoju społeczno - gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania województwa, ochrony środowiska oraz zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych.

Przytoczone przykłady wskazują dziedziny, formy i sposoby współdziałania. Nawiązując do realizacji świadczeń osobistych optymalny stan rzeczy byłby wtedy, gdyby całość kompetencji w zakresie świadczeń pozostawała w ręku jednego organu. Wówczas nie istniałby problem określenia, kto jest zobowiązany do podjęcia współdziałania w sprawie świadczeń osobistych. Jednakże w sytuacji istnienia różnych organów, których funkcjonowanie oparte jest na różnych podstawach prawnych, osiągnięcie powyższego stanu rzeczy jest niemożliwe. Przykładem jest etap planowania oraz realizacji świadczeń, kiedy to współdziałanie organu administracji oraz odbiorców świadczeń jest nieuniknione, a nawet wręcz konieczne. Następuje w nim bardzo ważne zjawisko konfrontacji stanowisk poszczególnych podmio-

tów, składających wnioski na korzystanie ze świadczeń, jak i organu planistycznego. Ponadto współdziałanie ma w założeniu doprowadzić do jednolitości stanowisk w realizacji zadań obronnych.

§2. WSPÓŁDZIAŁANIE W PROCESIE PLANOWANIA ŚWIADCZEŃ.

Nawiązując do zamieszczonej w poprzednim podrozdziale definicji, współdziałanie w procesie planowania świadczeń osobistych będzie oznaczało politykę stosowania przez organ administracji samorządowej pewnych form działania, pozostających w jego dyspozycji dla załatwienia spraw dotyczących korzystania ze świadczeń osobistych obywateli. Z tej przyczyny współdziałanie oraz jego formy będą zjawiskiem bezpośrednio powiązanym ze sobą. Z jednej strony przyjęcie z góry współdziałania pociąga za sobą stosowanie określonych form działania, natomiast z drugiej strony - częstotliwość stosowania określonej formy lub form stwarza logiczny i celowo powiązany ciąg tego działania. Samo działanie organów administracji samorządowej bez konkretnych form współdziałania byłoby w praktyce utrudnione, a niekiedy wręcz niemożliwe[16].

Prawodawca, ustanawiając po stronie organów administracji samorządowej odpowiedzialność za planowanie świadczeń osobistych obywateli nie określił jednak w sposób dostatecznie precyzyjny form, za pomocą których zadania te powinny być realizowane. Spowodowało to, iż wymienione organa muszą niekiedy same dokonywać wyboru form współdziałania, najwłaściwszych dla procesu planowania. Nie jest to łatwe jeśli zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca określając zakres kompetencji organów planistycznych nie wskazuje na formę, która byłaby najskuteczniejsza w osiągnięciu celu zasadniczego - korzystania ze świadczeń osobistych obywateli przez podmioty cywilne i wojskowe[17].

Ponieważ planowanie świadczeń osobistych obejmuje ustalanie bieżących i perspektywicznych potrzeb dla zabezpieczenia wykonania zadań obronnych największe zastosowanie będą miały trzy formy współdziałania: informowanie, uzgadnianie, zalecenia.

We wstępnym etapie planowania niezbędnym warunkiem osiągnięcia powodzenia w dążeniu do sprawnego korzystania ze świadczeń przez podmioty realizujące zadania obronne jest komunikacja oraz przekaz informacji dotyczących przyszłych potrzeb na świadczenia pomiędzy tymi podmiotami do organu planistycznego[18]. Brak lub niezgodność w informowaniu niesie zakłócenia w działaniu każdego z wymienionych podmiotów. Natomiast wyczerpujące informacje wywołują pozytywną zmianę, we wspólnym przedmiocie poprzez przybliżenie wszystkich wykonawców do jego stanu końcowego. Informacja jest wynikiem procesu poznawczego, który ją wytwarza, przy czym podmioty uczestniczące w procesie planowania świadczeń odgrywają w tym procesie rolę bez wątpienia podstawową. Informacja służy określonemu celowi[19]. Pozwala uczestnikom planowania świadczeń zachować w danym działaniu związek przyczynowo-skutkowy między celowymi czynnościami a innymi zdarzeniami i przez to cały ciąg czynności i zdarzeń ukształtować według znanej im procedury lub pokierować nimi zgodnie z ich zamierzeniami. Wytworzenie informacji zaspokaja określoną potrzebę każdego z uczestników działania. Niezaspokojenie zaś czyni przyszłe wykonywanie zadań obronnych nad miarę ryzykownym, gdyż obniża gotowość ludzi do wykonania ukształtowanego celu.

Mając na uwadze podmioty uczestniczące w planowaniu świadczeń można stwierdzić, iż pod pojęciem informacji należy rozumieć "wyrażony w języku tych podmiotów obraz rzeczywistości na którą skierowane jest konkretne oddziaływanie"[20].
Obraz ten przedstawia podmioty, środki, warunki działania, właściwości działania oraz wykonawców zadań obronnych uznanych w tym działaniu za skuteczne dla osiągnięcia zamierzonego celu.
Wytworzona informacja zawiera w sobie dwa nierozłączne składniki: decyzję wykonania określonego celu działania oraz jej cel. Oprócz najbardziej aktywnych działań podmiotów w kierunku przekazu informacji muszą wystąpić jeszcze inne składniki procesu poznawczego: rzeczywistość oraz środki będące przedmiotem przekazanej informacji a niekiedy formy pomocniczej współdziałania np.w postaci uzgodnień. Powoduje to powstanie pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w planowaniu świadczeń a organem planistycznym więzi informacyjnych.
Jak zwraca uwagę Z.Messner: "warunkiem istnienia i funkcjonowania każdej organizacji jest łączność pomiędzy poszczególnymi elementami danego systemu"[21]. Potwierdza to, że pomiędzy poszczególnymi źródłami informacji muszą istnieć wzajemne powiązania, które tworzą integralną całość. Szczególną rolę elementów informacyjnych podkreśla W.Flankiewicz. Zdaniem autora poszczególne informacje składają się na zbiór informacji - łącznie z działaniami niezbędnymi do ich wytworzenia[22].

W procesie wytworzenia i przekazu informacji występują zatem trzy zasadnicze elementy:

1. Nadawcy, wytwarzający i wysyłający określone rodzaje

informacji.

2. Odbiorcy, będący adresatami wysyłanych informacji i wykorzystujący je zgodnie z potrzebami w zakresie przewidzianych dla nich zadań.

3. Kanały informacyjne tj. linie łączące podmioty organizacyjne uczestniczące w transformacji informacji.

Wymienione elementy tworzą system informacyjny obejmujący określone formy i środki opracowywania i rozpatrywania informacji w sposób uporządkowany. Cechą charakterystyczną wymienionego systemu jest formalizacja, co wynika z wagi realizowanych zadań. Każde planowanie zadań obronnych wymaga aby stopień formalizacji dotyczył zarówno obowiązku informowania, rodzaju przekazywanych informacji oraz ich postaci[23]. W przypadku planowania świadczeń osobistych system informacyjny ma swoje źródło w akcie prawnym w postaci rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obronny. Celem takiej formalizacji systemu informacyjnego jest ustalenie, kto, komu, kiedy, jak często i jakich informacji powinien udzielać oraz w jakiej formie.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, trzeba dodać, że zarówno wewnętrzne składniki systemu informacyjnego, jego struktura, jak i spełniane przez niego funkcje zależą od wielu istotnych czynników, takich jak cele instytucji, jej struktura organizacyjna, częstotliwość i rodzaje kontaktów pomiędzy adresatem informacji a jego nadawcą. Bardzo trafnego określenia systemu informacyjnego dokonał Z. Burakowski. Według autora: "system informacji obejmuje: treść informacji, wysyłającego i otrzymującego informację oraz drogi i środki

przebiegu informacji[24]. Ponadto, zdaniem Z.Burakowskiego system informacji umożliwia porównanie zachodzących zdarzeń, ocenę i określenie ich rozwoju oraz emitowanie decyzji, która staje się planem działania. Jak widać system informacji jest jednym z podstawowych elementów organizacji korzystania ze świadczeń osobistych obywateli.
W szczególności zaś prawidłowość jego funkcjonowania wywiera zdecydowany wpływ na sprawność całej procedury planowania świadczeń.

Przedstawione przykłady dotyczące informowania wskazują, że forma współdziałania dotyczy przekazu niezbędnych danych posiadających istotną wartość z punktu widzenia świadczeń, a więc przyczyniających się do powodzenia praktycznej realizacji świadczeń. Ponadto konstrukcja przepisów udzielania informacji dotyczy wszystkich organów i instytucji partycypujących w procesie realizacji świadczeń. Przepływ informacji następuje tu dwukierunkowo od organów i instytucji cywilnych do organów administracji wojskowej i odwrotnie.

Warunkiem realności planu świadczeń jest niezależnie od horyzontu czasowego jego wewnętrzne zbilansowanie.
Metoda bilansowa w planowaniu w sposób prosty obrazuje dopływ środków z jednej strony oraz główne kierunki ich rozdysponowania z drugiej strony. Zbilansowanie obu stron ma na celu niedopuszczenie do wystąpienia deficytu pewnych środków i powstania niezbędnych nadwyżek innych środków. Ze względu na różnorodność odbiorców świadczeń oraz ograniczone możliwości zabezpieczenia przez gminę potrzeb na świadczenia zachodzi konieczność zapewnienia zgodności wymienionych środków. Dla-

tego też plan świadczeń osobistych musi być uzgodniony z planami zadań obronnych, które mają być realizowane przez odbiorców świadczeń[25].W odniesieniu do organów administracji wojskowej podstawowe znaczenie mają przepisy resortowe MON, które obligują do uzgadniania treści wniosku na świadczenia obywateli jeśli:

1. Dotyczą zadań wykonywanych przez jednostki wojskowe.

2. Dotyczą przewidywanych zakłóceń, które mogą wystąpić w realizacji zadań.

3. Stanu zasobów rezerw osobowych w miejscu realizacji zamierzonych działań[26].

Dokonywane uzgodnienia stwarzają znaczne prawdopodobieństwo wykonania zadań obronnych w przyszłości[26]. Trzeba pamiętać, że samo planowanie jest obciążone z natury rzeczy w większym lub mniejszym stopniu elementem niepewności, prawdopodobieństwem błędu, a także świadomymi zniekształceniami, będącymi następstwem sprzeczności między bezpośrednimi interesami poszczególnych jednostek biorących udział w procesie planowania. Konieczność dokonywanych uzgodnień staje się zatem oczywista ze względów merytorycznych. W ten sposób zamierzenia wszystkich podmiotów wiążą się ze sobą i stanowią nierozerwalną całość w skali gminy. Osiągnięcie wewnętrznej zgodności planu świadczeń oznacza w praktyce wzajemną formalną zgodność między określonymi liczbami, które oparte są na informacjach w chwili sporządzania planu[27]. W rezultacie rzeczywisty stopień zgodności zależy od jakości posiadanych informacji.

Konieczność stosowania uzgodnień przez podmioty uczestniczące w planowaniu świadczeń zostaje wymuszona przez cel,

który nakreśla kierunki działania poszczególnych podmiotów. W tej sytuacji uzasadniona jest rola, jaką pełni ta forma współdziałania. Przekazana w procesie planowania treść wniosku po uprzednim uzgodnieniu jej z organem administracji samorządowej, z teoretycznego punktu widzenia spełnia warunki aby w całości włączyć ją do tworzonego planu świadczeń. Założenie to nie posiada jednak swojego oparcia wobec nieustanowienia w żadnym z aktów normatywnych skutków prawnych braku wyrażenia stanowisk we współdziałaniu. Jak dotąd wypowiedzi stron nie są obwarowane władczością, a jedynie stwarzają możliwość przekazywania informacji na temat świadczeń osobistych.

Przedstawione uwagi dotyczące uzgodnień pozwalają wykazać ich charakterystyczną cechę. Uzgodnienia dochodzą do skutku przy równorzędnej roli stron. Odmienna ich interpretacja upodobniłaby je niewątpliwie do porozumień. Istnieje jednak wyraźna odrębność tych dwóch środków, która wynika głównie z faktu odmiennych celów dla jakich są one stosowane. Porozumienie należałoby odnieść jedynie do samego włączenia podmiotów niepodporządkowanych organom administracji samorządowej do procesu planowania. Natomiast uzgodnienie odnosi się do ustalenia i sprecyzowania zasad postę powania podmiotów realizujących już konkretne rodzaje zadań obronnych. Oczywiście w ustaleniu sposobów postępowania w realizacji świadczeń nie można zdecydowanie wykluczyć porozumienia, nie mniej pojawia się tu inny, dosyć ważny szczegół a mianowicie, uzgodnienia mogą stanowić podstawę do wydawania aktów jednostronnych o charakterze władczym jakim są plany świadczeń, co nie występuje w przypadku porozumień. Dodać należy również, że reali-

zacja zadań przy pomocy porozumień może odbywać się w przypadku, kiedy podmioty nie podporządkowane sobie nie mają z mocy innych przepisów wyraźnego obowiązku realizacji tych zadań. W związku z powyższym uzgodnienia w procesie planowania świadczeń osobistych będą dotyczyły:

- charakteru wykonywanych zadań za pomocą świadczeń,
- rozmiaru świadczeń (np. ilości osób przewidzianych do realizacji zadań obronnych za pomocą świadczeń; rodzaju prac, które należy wykonać itp.),
- terminu świadczeń przez obywateli.

Z obowiązku uzgodnienia informacji dotyczących planowania wynikają określone konsekwencje prawne. Otóż efekt uzgodnień może zakończyć się umieszczeniem w planie świadczeń wszystkich potrzeb na świadczenia podmiotów zawartych we wniosku. Natomiast brak uzgodnień będzie powodem, iż zawarte we wniosku dotyczącym świadczeń postulaty nie zostaną uwzględnione przez organ planistyczny w kształcie przekazanym przez zainteresowane świadczeniami podmioty.

Ostatnia forma współdziałania w procesie planowania świadczeń wiąże się z pełnieniem przez wojewodę funkcji koordynacyjnej. Rola wymienionego organu administracji bierze się z art.10 ust.2 ustawy z dnia 22 marca 1991r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[28]. Zgodnie z wymienionym przepisem ustawy wojewoda, będąc przedstawicielem rządu realizuje zadania zlecone przez Radę Ministrów. Z brzmienia art.10 ust.2 wyłania się prawo ingerencji wojewody w działania organów administracji samorządowej w przypadku, gdyby organa te nie chciały przykładowo uwzględnić postulatów w spra-

wie korzystania ze świadczeń w procesie planowania. Powstałaby wówczas przesłanka zastosowania przez wojewodę formy współdziałania określonej mianem zalecenia. O skuteczności zastosowania zalecenia w planowaniu decydują trzy funkcje. Pierwsza funkcja informacyjna umożliwia przekazanie informacji przez wojewodę dla organów planistycznych. Druga funkcja nakazowa zmierza do głębszego precyzowania zasad realizacji zadań planowych. Trzecia natomiast wiąże się z wytyczeniem jednorazowego konkretnego działania przez wojewodę[29]. W tym miejscu należy nadmienić, że zanim wojewoda wyda zalecenie podmiot, którego wniosek został odrzucony przez organ planistyczny będzie musiał uzgodnić treść swoich potrzeb z wojewodą. Wynika to z art.13 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, który mówi że działające na obszarze województwa organa administracji specjalnej są obowiązane uzgadniać z wojewodą projekty swoich aktów prawnych o charakterze ogólnym oraz projekty innych aktów, jeżeli mają one ważne znaczenie dla realizacji polityki rządu. Decydując się na rozpatrzenie sprawy przez wojewodę należy mieć na uwadze, że dokonując uzgodnień wojewoda nie będzie kierował się jedynie partykularnym interesem podmiotu odwołującego lecz również będzie miał na względzie interes innych podmiotów korzystających ze świadczeń.

Wracając do funkcji zalecenia nasuwa się pytanie: jaka jest skuteczność tego rodzaju środka pośród prawnych form działań administracji? W tym kontekście trafny wydaje się pogląd Z.Rybickiego i S.Piątka, którzy stają na stanowisku, iż celem zalecenia jest doprowadzenie do działania zgodnego z

obowiązującymi prawnie ustaleniami a ponadto zapewnienie jednolitości oraz skuteczności działania organów administrujących[30]. Odpowiadając zatem na pytanie należy stwierdzić: w przypadku każdej z trzech funkcji zalecenia mamy do czynienia ze środkiem o charakterze wiążącym i zobowiązującym do podjęcia określonego działania. O ile pierwsza funkcja zaleceń odnosi się do przekazywania informacji na niższy szczebel zarządzania, druga łączy się z dokonaniem uprzednich uzgodnień, o tyle trzecia wchłaniając dwie poprzednie - doprowadza do wydawania zaleceń w sytuacjach wiążących się z działalnością wojewody jako przedstawiciela rządu.

Kończąc omawianie funkcji zaleceń, należy stwierdzić, że do zastosowania tej formy współdziałania będzie dochodziło tylko w przypadkach szczególnych. Chodzi tu zwłaszcza o sytuacje, w których nastąpi żądanie dokonania konkretnych czynności przez adresatów zalecenia. Ich wyjątkowość polega na tym, że najpierw muszą być zastosowane formy niewładcze a dopiero później zalecenia. Jeżeli realizacja treści uzgodnień przebiega prawidłowo nie będzie potrzeby stosowania zaleceń.

§3. WSPÓŁDZIAŁANIE W PROCESIE REALIZACJI PLANU ŚWIADCZEŃ.

Procedurę planowania kończy etap praktycznej realizacji norm planowych. Na etapie tym dochodzi do konfrontacji założeń planistycznych, sprawności działania organów administracji samorządowej oraz możliwości wykonania poszczególnych świadczeń przez obywateli. Doniosłość wymienionego etapu dla realizacji zadań obronnych powoduje, że musi on być poddany kontroli w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w nakładaniu obowiązku świadczeń na obywateli lub korzystania ze świadczeń osobistych przez jednostki organizacyjne wojska oraz inne podmioty w sposób niezgodny z treścią planu świadczeń. Istota kontroli wiąże się z ogólnie przyjętą zasadą iż każda organizacja dla prawidłowości swego działania powinna być poddana kontroli w celu ujawnienia braków w jej działaniu a następnie ich usunięcia[31].

Inspiratorem kontroli może być odbiorca świadczeń osobistych, obywatel na którego nałożono obowiązek świadczenia oraz organ nadzorczy - wojewoda.

Przepisy rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony nie wypowiadają się na temat organów uprawnionych do przeprowadzenia kontroli przedsięwzięć związanych z korzystaniem ze świadczeń osobistych. Nie wydaje się to jednak konieczne wobec przepisów ustawy o pow.ob.obr.[32] oraz przepisów ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[33], które jednoznacznie czynią wojewodę organem kompetentnym do dokonywania kontroli w gminie w sprawach dotyczących obronności. W odniesieniu do ustawy o pow.ob.obr. upraw-

nienia kontrolne wojewody wynikają z dwóch faktów. Po pierwsze, wojewoda będąc terenowym organem obrony cywilnej kieruje oraz koordynuje przygotowaniami i realizacją przedsięwzięć obrony cywilnej na swoim terenie (art.17 ust.6 i ust.7). Po drugie, wojewoda organizuje wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez organa samorządu terytorialnego. Z kolei w ustawie posiadającej charakter ustrojowy dla funkcjonowania wojewody, źródło uprawnień kontrolnych wynika z treści art.10 ust.1 pkt2. W świetle wymienionego przepisu wojewoda będąc przedstawicielem rządu organizuje kontrolę wykonywania na obszarze województwa zadań administracji rządowej, które wynikają z ustaw, rozporządzeń, uchwał i zarządzeń naczelnych oraz centralnych organów administracji. W wyniku przedstawionych przepisów zakres przedmiotowy uprawnień kontrolnych wojewody będzie dotyczył:

1. Obserwowania i analizowania działań jednostki kontrolowanej.

2. Porównania wyników analizy ze wzorcami działań zawartymi w planach świadczeń.

3. Formułowania wniosków z dokonywanych porównań.

Przedstawione czynności znajdują potwierdzenie w literaturze przedmiotu. Jak zauważa jeden z autorów J.Zieleniewski "ostatnim zawsze koniecznym etapem działania zorganizowanego jest kontrolowanie wykonania, czyli jego porównanie z odpowiednim wzorcem i wyciągnięcie z tego porównania wniosków na przyszłość"[34].

Charakterystyczna cecha prowadzonych przez wojewodę kontroli wynika z władczego jej charakteru, co oznacza, że kontrolowany organ nie może się od niej uchylić. Negatywne wnioski z przeprowadzonej kontroli stworzą przesłankę do zastosowania środka prawnego w postaci nadzoru w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości[35]. Kontrola i nadzór związane są ze sobą bezpośrednio. Nadzór występuje zawsze jako wynik kontroli. Zarówno nadzór i kontrola będą miały w tym przypadku na celu poprawienie działalności organów administracji samorządowej w realizacji zadań obronnych[35].

Podnosząc problem nadzoru w procesie realizacji świadczeń należy w szczególności odnieść go do ustawy o samorządzie terytorialnym, gdyż oddziaływanie wojewody na organa administracji samorządowej wiąże się z kluczowym zagadnieniem - samodzielnością gmin[36]. Administracja terenowa, w kształcie stworzonym przez prawodawcę w wymienionej ustawie łączy w sobie pierwiastki daleko posuniętej decentralizacji oraz elementy centralizacji w zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Aby dokonać oceny wymienionych pojęć należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienie: w jakiej mierze wojewoda wywiera swój kształtujący wpływ na samodzielność organów administracji samorządowej?

Ogólnie pisze się, że decentralizacja polega na określeniu przez prawo pewnej sfery działania, w której organ niższego stopnia posiada względną samodzielność w stosunku do organu wyższego stopnia[37]. Jak podkreśla J.Łętowski organ wyższego stopnia może ingerować w sferę względnej samodzielności orga-

nu niższego tylko w przypadku i formach wyraźnie określonych przez prawo[38]. W przytoczonym założeniu tkwi myśl pozwalająca pojmować decentralizację nie tylko jako szeroko pojętą samodzielność organu podporządkowanego, ale i jako konstrukcję prawniczą. Tak przyjęta konstrukcja wydawałoby się nie zezwala na ingerencję w sferze działania organów gminy. Określa bowiem administrację samorządową jako zdecentralizowaną w znacznym stopniu. Rodzi się zatem kolejne pytanie: w jakim stopniu ta formalna prawnicza konstrukcja odzwierciedla rzeczywisty układ stosunków między organami administracji samorządowej a wojewodą? Jest to zagadnienie znacznej wagi, ponieważ omawiając samodzielność gmin nie można pominąć ewentualnych skutków wpływu wojewody na funkcjonowanie wymienionych organów. Otóż, jeśli chodzi o zadania dotyczące zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej, gmina realizuje je sama. Potwierdza to zwłaszcza art.2 ust.1 ustawy o samorządzie terytorialnym, który stanowi, że gmina wykonuje zadania publiczne w interesie własnym i na własną odpowiedzialność. W tym przypadku naruszenie samodzielności gminy może prowadzić do zaskarżenia organów rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego do Naczelnego Sądu Administracyjnego[39]. Kluczowy argument ustawodawcy, prowadzący do rozwoju samodzielności gmin, tkwi w odpowiedzialności za efekty administrowania. Chodzi tu o punkt widzenia, którego treścią jest odpowiedzialność za sprawy lokalne. Katalog wymienionych spraw jest rozległy, gdyż obejmuje zagadnienia dotyczące:

1. Infrastruktury technicznej(np.drogi, wodociągi, komunikacja publiczna).

2. Infrastruktury społecznej (np.szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.).

3. Porządków i bezpieczeństwa publicznego (np.ochrona przeciwpożarowa).

4. Ładu przestrzennego i ekologicznego (np.gospodarka terenami, ochrona środowiska itp.)[40].

Jak łatwo zauważyć w żadnej kategorii spraw nie mieszczą się zadania o wymiarze ogólnopaństwowym, a więc dotyczące obronności. Idea przemian społeczno - politycznych znalazła odbicie w pozycji ustawowej gmin. Administracja państwowa coraz śmielej sięga po reformy w działaniach społeczności lokalnych. Procesu tego nie można jednak utożsamiać ze sferą problematyki o wymiarze ogólnopaństwowym, ponadlokalnym. Przerost samodzielności powodowałby pewne niebezpieczeństwo, do którego można zaliczyć osłabienie jednolitości działania w sferze kluczowej dla państwa, jaką jest obronność[41]. Niejednokrotnie prowadziłoby to do pierwszeństwa interesów partykularnych przed interesem ogólnopaństwowym lub nieuzasadnionego rozproszenia i dezorganizacji zadań obronnych. Zapewne z tego powodu prawodawca stworzył warunki do realizacji zadań w sposób umożliwiający przetransponowanie założeń polityki obronnej państwa do gmin. Wychodząc naprzeciw swoim założeniom zamieścił w ustawie o samorządzie terytorialnym przepis, w świetle którego na gminy mogą być nałożone obowiązki wykonania zadan zleconych z zakresu administracji rządowej (art.8 ust.1). Idea wprowadzonej regulacji dotyczy sytuacji, w których nie należy oczekiwać od organów wykonawczych, że same wybiorą prawidłowy sposób wykonania zadań obronnych z powodu

braku wiedzy, czy też z powodu obojętnego stosunku do celów. Będzie ona więc miała na celu zapewnienie koordynacji pracy, bądź działań poszczególnych podmiotów wchodzących do różnych pionów organizacyjnych nie powiązanych bezpośrednio ze sobą w procesie realizacji zadań obronnych.

Z dotychczasowych rozważań nasuwa się wniosek, iż w relacji wojewoda organa administracji samorządowej w zakresie realizacji świadczeń osobistych obywateli mamy do czynienia z nadzorem specjalistycznym, a więc realizowanym w ściśle wyznaczonej działalności gminy. Organa nadzoru specjalistycznego nie pozostają w stosunku do organów nadzorowanych w układzie nadrzędności hierarchicznej[42]. Organa nadzorowania pozostają w innych układach nadrzędności i podporządkowania, które wynikają z postanowień ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz ustawy o samorządzie terytorialnym. Z tego względu nadzór specjalistyczny wywołuje podporządkowanie organów administracji samorządowej w ściśle określonej dziedzinie oraz indywidualnie ustalonym zakresie, wynikającym z kompetencji szczególnej. Nadzór ten opiera się na kryterium zgodności z prawem, celowości, rzetelności oraz gospodarności[43].
W procesie realizacji świadczeń wojewoda będzie mógł zastosować środki nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności decyzji nakładającej obowiązek świadczenia osobistego, wstrzymania decyzji, nakazania usunięcia wadliwości faktycznych.

Stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej obowiązek świadczenia osobistego nastąpi wówczas, gdy decyzja organu administracji samorządowej będzie sprzeczna z prawem (np. obowiązek świadczenia zostanie nałożony na osobę, która z

mocy prawa jest od niego zwolniona)[44].

Innym środkiem nadzoru będzie wstrzymanie decyzji nakładającej obowiązek świadczenia. Sama decyzja nie zostanie uchylona ani zmieniona. Wstrzymanie wykonania obowiązku pozwoli wojewodzie rozpatrzyć sprawę lub uwzględnić niekorzystne dla osoby zobowiązanej do świadczeń okoliczności (np. choroba tej osoby, śmierć członka rodziny itp.).

Wojewodzie przysługuje również środek nadzoru w postaci polecenia usunięcia stwierdzonych wadliwości faktycznych[45]. Sporządzenie przez organa administracji samorządowej planu świadczeń wiąże się z wykonaniem przez nie określonych przedsięwzięć (jak np. założenie dokumentacji dotyczącej świadczeń osobistych, sporządzenie wykazu osób, na których zostaną nałożone świadczenia itp.). Polecenie usunięcia wadliwości faktycznej jest wiążące dla organu nadzorowanego (organu administracji samorządowej) i ma na celu przywrócenie stanu zgodnego z normami planu świadczeń.

Jedne środki nadzoru zostaną wprowadzone w życie z chwilą złożenia odwołania do wojewody jako organu drugiej instancji, inne będą efektem przeprowadzenia wspomnianej kontroli. Wojewoda może zastosować każdy z wymienionych środków nadzoru w celu uzyskania stanu zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym.

Rozpatrując instytucję nadzoru konieczne jest zwrócenie uwagi na bardzo istotny element, a mianowanie odpowiedzialność za realizacje norm planu świadczeń w gminie. Na płaszczyźnie tej istnieje dylemat, czy wymienioną odpowiedzialność za realizację planu świadczeń należy usytuować jedynie po

stronie organów administracji samorządowej, czy rozciągnąć ją na organ posiadający nadzór nad tymi organami? Reforma administracji szczebla lokalnego, dokona w wyniku wprowadzenia ustawy z dnia 8 marca 1990r.o samorządzie terytorialnym oraz ustawy "kompetencyjnej" z dnia 17 marca 1990r. Stworzyła mechanizmy umożliwiające nie tylko wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji lecz również wskazała organ odpowiedzialny za realizację świadczeń osobistych w gminie[46]. Organ administracji samorządowej nie jest więc jedynym podmiotem wpływającym na skuteczność procesu realizacji świadczeń. Z tej przyczyny przedmiot oceny, przynajmniej teoretycznie powinien dotyczyć funkcjonowania organów oraz ich efektów proporcjonalnie do kompetencji wyznaczonych normami prawnymi. Nie ma powodu, aby organa sprawujące nadzór nad realizacją świadczeń osobistych w gminie były zwolnione od odpowiedzialności. Jak dotąd przepisy prawne dotyczące świadczeń przemilczają to zagadnienie przemieszczając odpowiedzialność za efekt końcowy realizacji świadczeń na organa administracji samorządowej. W wyniku przyjętych rozwiązań pojęcie "decydowanie w sprawie świadczeń" oraz "odpowiedzialność za realizację świadczeń" pozostają ze sobą w luźnym stosunku. Jeżeli założono, że działanie wojewody oraz organów administracji samorządowej ma odbywać się na płaszczyźnie współdziałania, wówczas ustawodawca powinien połączyć efekty tego współdziałania ze współodpowiedzialnością. Dotąd nie jest jednak jasne przed kim wojewoda będzie odpowiadał za działanie wspólne tj.uwarunkowane planem świadczeń. Wiadomo natomiast, iż pominięcie konkretnych środków wpływu na działanie

wspólne czynią obydwa organa mniej odpowiedzialne aniżeli wynika to z ogólnych deklaracji znajdujących się w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP.

PRZYPISY DO ROZDZIAŁU V

1. M.Jaroszyński, Z teorii i praktyki prawa administracyjnego, Warszawa 1964r., s.39; zob.także J.Stelmasiak, M.Zdyb, Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian.Studium organizacyjno - prawne, Lublin 1991r., s.15.

2. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP (t.j.Dz.U.Nr 4 z 1992r.,poz.16.)

3. Powoduje to konieczność integracji działania, która zapewni realizację wytyczonych celów. Zob.Współczesne koncepcje zarządzania, pod red.A.K.Koźmińskiego, Warszawa 1987r., s.11.

4. art.3 ust.1 "Na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju stoją Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Klasyk nauki o zarządzaniu L.Urwick pisał: "Nie można przyjąć, że dana organizacja istnieje, o ile nie ma jakiejś osoby lub osób, które mogłyby egzekwować posłuszeństwo wspólnego działania". Zob. L.Urwick, The Elements of administration, New York 1943r., s.1.

6. O związkach zachodzących pomiędzy podmiotami realizującymi wspólne zadanie zob.E.A.Shils, Center and Perriphery. Essays in Makrosociology, Chicago 1975r.oraz A.Etzoni Comparative Analisis of Complex Organizations. On Power Involvements Their Correlates, New York

1961r., s.149.

7. Jak zauważa D.J.Hickson, Współdziałanie z reguły obejmuje kompozycję mniej lub bardziej wyspecjalizowanych jednostek zróżnicowanych przez podział pracy, ale połączonych potrzebą realizacji wspólnego celu. Tenże, A.Strategic Contingences Theory of Intra - Organizational Power, "Administrative Science Quaterly" New York 1971r., s.16.

8. Teoria organizacji i zarządzania, pod red.B.Ostapczuka, Warszawa 1981r., s.76.

9. Zob.J.R.Hackman, Work Design (w:) Improving Life at Work pod red.J.R.Hackmana i J.L.Suttle'a, Santa Monica, Calif.1977r., s.136 -140.

10. Por.M.L.Tushman, D.A.Nadler, Inormation Processing as anIntegrating (w:) Concept in Organizational Design, "Academy of Management Review" 1978r., no 3, s.6218; T.Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Warszawa 1966r., s.207; J.Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1969r., s.262 - 263 oraz T.Rabska, Prawna analiza pojęcia koordynacji (w:) GAT 1971r., nr3, s.26.

11. J.M.Lang, Współdziałanie administracji ze społeczeństwem, Warszawa 1985r., s.61.

12. Dz.U.Nr 16, poz.95 z późn.zm.

13. Dz.U.Nr 2, poz.7 z 1979r. i z 1987r., Nr.33, poz.181.

14. Dz.U.Nr 26, poz.129, z 1988r. Nr 19, poz.132 oraz z 1989r., Nr4, poz.24 i Nr.35, poz.192.

15. Dz.U.Nr 21, poz.123.

16. Por. S.Biernat, Działania wspólne w administracji państwowej, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1979r., s.35.

17. Zob. rozporządzenie RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony (Dz.U.Nr.85, poz.397).

18. Tamże, por.§8, §10, §11.

19. Jak podkreśla M.Krzysztofiak zapotrzebowanie na informację wynika z konieczności podejmowania i efektywnego rozwiązywania przez człowieka coraz bardziej skomplikowanych problemów technicznych, ekonomicznych, społecznych i naukowych. Tenże, Statystyka dla wyższych zawodowych studiów ekonomicznych, Warszawa 1981r., s.24-25.

20. Por.Teoria organizacji i kierownictwa pod red.B.Ostapczuka, Warszawa 1981r., s.114.

21. Z.Messner, Informacja ekonomiczna w zarządzaniu przedsiębiorstwem, Warszawa 1971r., s.51.

22. W.Flakiewicz, Podejmowanie decyzji kierowniczej, Warszawa 1971r., s.181.

23. Szerzej na temat formalizacji działań zobacz w Teoria organizacji..., s.89 -96.

24. Z.Burakowski, Zarys systemu informacji dla potrzeb kierowania przedsiębiorstwem przemysłowym, Warszawa 1974r., s.78 - 79.

25. Z.Rybicki i S.Piątek zwracają uwagę, iż uzgodnienie jako prawna forma działania administracji występuje wów-

czas, gdy przepis prawa administracyjnego nakłada na podmiot administracyjny obowiązek uzyskania akceptacji planowanych działań ze strony innego podmiotu administrującego. Z.Rybicki, S.Piątek, Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1984r., s.155.

26. Zob.Instrukcja Sztab.Gen.Nr 1094/89.

27. Wagę informacji w tej fazie tworzenia planu podkreśla Peter Krause (w:) Rechstformen des Verwaltungshandelns, Berlin1974r., s.60 - 61. Zob.także notatkę redakcyjną zamieszczoną w Archiv des offentlichen Rechts 1962r., (Bd.87), nr 3, s.386 oraz K.Zeidler, Empfielt es sich bestehenden Grundsätze über Askünfte und Zusagen in der offentlichen Vernaltung beizubehalten? Verhandlungen des 44.DJT (1962), Gutachten, Bd.I, Teil 2, Tübingen 1962r.

28. Dz.U.Nr 21, poz.123.

29. Por.W.Hoff, Wytyczne w prawie administracyjnym, Warszawa 1987r., s.97.

30. Z.Rybicki, S.Piątek, Zarys prawa..., s.153 - 154.

31. Wyczerpująco o kontroli administracji traktuje w swojej pracy J.Homplewicz. Kontrola administracji (problematyka teoretyczna), Kraków 1974r.oraz S.Jędrzejewski, Kontrola administracji, Toruń 1979r.

32. Dz.U.Nr4, poz.16.

33. Dz.U.Nr 21, poz.123.

34. J.Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1981r. s.218.

35. W literaturze definicje "nadzoru" w zasadzie są zgodne. Przykładowo K.Siarkiewicz przez "nadzór" rozumie kompetencje nadrzędnych organów państwowych, które zapewniają możliwość wywierania wpływu za pomocą rozmaitych środków wiążących w przedmiocie funkcjonowania organów nadzorowanych. Tenże; Nadzór i pojęcia pokrewne w prawie administracyjnym, RNGA, nr 22, s.10; Z. Rybicki i S.Piątek przedstawiają nadzór jako możliwość władczego wkroczenia w działalność jednostek nadzorowanej w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa. Z.Rybicki, S.Piątek, Zarys prawa..., s.263; Podobnie L.Jastrzębski, J.Lang, J.Służewski, M.Wierzbowski (w:) Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1985r., s.46.

36. Zob.Z.Leoński, Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym, PiP 1990, nr 2.

37. Zob.H.Sherman, It All Depends: A Pragmatic Approach to Organizations, University of Alabama Pres 1966r., s.83 - 84.

38. J.Łętowski, Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej (w:) Prawo administracyjne 1979r., s.119.

39. Art.2 ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym.

40. Tamże, art.18 ust.1 oraz ust.2.

41. Por.J.Służewski, Zarys nauki administracji, Warszawa 1979r., s.89.

42. Zob.J.Starościak, Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i zasad funkcjonowania administracji państwowej, Wrocław 1974r., s.69 - 70.

43. Art.85 ust.1 i ust.2, ustawy o samorządzie terytorialnym.

44. Por.art.156 ust.1, pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r., Kodeks postępowania administracyjnego (tj.Dz.U.z 1980r., Nr 9, poz.26 późn.zm.).

45. Szeroko na temat polecenia w administracji pisze w swojej pracy J.Łętowski; Polecenie służbowe w administracji, Warszawa 1972r.

46. Ustawa z dnia 17 maja 1990r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.Nr.34, poz.198 z późn.zm.)

Rozdział VI

POSTĘPOWANIE W SPRAWIE ŚWIADCZEŃ

§1 STRONA POSTĘPOWANIA.

W toczącej się pod koniec lat osiemdziesiątych dyskusji dosyć często poruszano problem przyszłych regulacji dotyczących prawnego charakteru ogólnych zasad kodeksu postępowania administracyjnego, sankcji prawnych za naruszenie jego postanowień oraz rozszerzenia przedmiotowego zakresu kodeksu na inne postępowania prowadzone przez organa administracji[1]. Dopiero jednak w dalszej perspektywie czasu nastąpiła udana próba uporządkowania przepisów prawa administracyjnego ze względu na jego myśli przewodnie. Dokonano m.in. nowej redakcji przepisów dotyczących powszechnego obowiązku obrony. Spowodowało to, że w opozycji do nieskodyfikowanego prawa materialnego dotyczącego obronności znalazły się nowe przepisy, które narzuciły adresatom norm precyzyjne określenia, a przede wszystkim jednolite, schematy postępowania, których celem jest wydawanie władczych rozstrzygnięć o uprawnieniach lub obowiązkach podmiotów wykonujących zadania obronne[2]. Okoliczności te spowodowały, że w postępowaniu zmierzającym do nałożenia na obywateli obowiązku świadczeń osobistych mamy do czynienia z pojęciami znamiennymi dla typowego postępowania

administracyjnego w postaci: strony postępowania, postępowania dowodowego,decyzji administracyjnej.

Jednym z kluczowych elementów postępowania zmierzającego do nałożenia obowiązku świadczeń osobistych jest strona postępowania[3]. Przepisy dotyczące obronności, nie posługują sie bezpośrednio definicją strony. Nie oznacza to jednak, że pojęcia tego nie można wyodrębnić z innych sformułowań. Ponieważ, jak zaznaczono na wstępie przepisy znowelizowanego kpa objęły swoją regulacją sprawy dotyczące obronności i nic nie stoi na przeszkodzie aby zapożyczyć definicję strony z art.28 kodeksu. Wymieniony przepis stanowi, iż stroną jest każdy podmiot, którego interes prawny lub obowiązek łączy się z prowadzonym postępowaniem lub ten kto rząda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek[4]. Przytoczona definicja wskazuje na znaczny krąg podmiotów, do których można odnieść pojęcie strony. Powoduje to konieczność sięgnięcia do przepisów regulujących kwestię świadczeń osobistych w celu sprecyzowania kręgu podmiotów - uczestników postępowania administracyjnego. Ustawa o pow.ob.obr.w art.200 ust.1 stanowi: "na osoby posiadające obywatelstwo polskie, które ukończyły szesnaście, a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia, może być nałożony obowiązek świadczeń osobistych... ". Treść przedstawionego przepisu ustawy wymieniając kryteria wiekowe osób zobowiązanych do świadczeń osobistych wyjaśnia, iż z mocy ustawy stroną w postępowaniu świadczeń osobistych mogą być osoby fizyczne znajdujące się w wieku pomiędzy szesnastym a sześćdziesiątym rokiem życia. Ponadto norma zawarta w przepisie art.200 ust.1 ustawy dotyczy jedynie osób fizycznych po-

siadających status obywatela[5]. Osoby nie należące do wymienionej kategorii (np.cudzoziemcy) nie mogą być stroną w sprawie obowiązku świadczeń[6]. Inny akt prawny, rozporządzenie RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony w §3 oraz §4 przedstawia podmioty uprawnione do realizowania zadań obronnych za pomocą świadczeń osobistych. Są nimi: jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych, jednostki przewidziane do mobilizacji, Policja, Urząd Ochrony Państwa, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna, terenowe organa administracji rządowej, instytucje państwowe, organa samorządu terytorialnego. Wymienione podmioty podobnie, jak wymienione w ustawie o pow.ob.obr.posiadają status strony[7]. Należy podkreślić, że z przedstawionego §3 oraz §4 rozporządzenia RM nie wynika automatycznie uczestnictwo wszystkich podmiotów w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych. Podmioty te uzyskują jedynie prawo korzystania ze świadczeń, natomiast wystąpienie w charakterze strony uzależnione jest od spełnienia dodatkowych wymogów (np.celowości, kolejności korzystania ze świadczeń, wcześniejszego zaplanowania potrzeb korzystania ze świadczeń).

Przedstawione przepisy pozwalają dokonać podziału uczestników postępowania w sprawie świadczeń na dwie kategorie: strony zobowiązanych do wykonania świadczeń; strony uprawnionych do korzystania ze świadczeń w związku z realizacją zadań obronnych.

W postępowaniu zmierzającym do nałożenia obowiązku świadczeń ważne jest posiadanie zdolności procesowej stron uprawnionych do korzystania ze świadczeń oraz stron zobowiązanych

do ich wykonania. Zdolność procesowa jest szczególnie ważnym elementem, gdyż umożliwia stronom - uczestnikom udział w postępowaniu. Bez tego wymogu udział w postępowaniu jest niemożliwy. Zdolność procesowa łączy się ze zdolnością do czynności prawnych stron. Kodeks postępowania administracyjnego nie ustala wymogów zdolności prawnej do czynności prawnych. Powołuje się on art.301 na przepisy prawa cywilnego, zastrzegając, iż przepisy szczególne mogą inaczej stanowić. Jest to zgodne z generalną zasadą funkcjonującą prawie - Lex posterior derogat legi priori specjali, zgodnie z którą pierwszeństwo mają przepisy szczególne, natomiast przepisy ogólne stosuje sie dopiero w dalszej kolejności.

Wymieniona reguła w pełni posiada zastosowanie w odniesieniu do podmiotów świadczeń osobistych. W tradycyjnej bowiem cywilistyce wyróżnia się dwa typy podmiotów stosunków cywilnoprawnych: osoby fizyczne i osoby prawne[8]. Ten dychotomiczny podział nie jest jednak możliwy do przyjęcia, gdyż obok osób prawnych w obrocie administracyjnoprawnym występują także jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

Zgodnie z art.8 kodeksu cywilnego zdolność prawną osoby fizyczne nabywają z chwilą urodzenia[9]. W zdolności prawnej mieści się możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków regulowanych przez prawo. Przepis art.6 k.c. opierając się na zasadzie równości wobec prawa nie wprowadza żadnych ograniczeń względem obywateli - wszystkie osoby fizyczne są w jednakowej sytuacji prawnej.

Od zdolności prawnej należy odróżnić pojęcie "zdolności do

czynności prawnej", która oznacza, że osoba fizyczna może przez swoje własne czynności prawne nabywać lub zaciągać zobowiązania. Ustawodawca kodeksowy wyróżnił trzy kategorie zdolności do czynności prawnej. Pierwsza, pełna zdolność do czynności prawnych (art.11 k.c.) dotyczy osób fizycznych, które nie zostały ubezwłasnowolnione, ani dla których ustanowiono doradcy tymczasowego (art.548 - 550 kpc). Wyjątek stanowi osiągnięcie przez małoletniego pełnoletności przez zawarcie małżeństwa (art.10 2 k.c.). Druga, ograniczona zdolność do czynności prawnych skuteczna jest względem osób małoletnich - powyżej 13 lat, osób częściowo ubezwłasnowolnionych (art.15 k.c.) oraz osób dla których ustanowiono doradcę tymczasowego w związku z postępowaniem o ubezwłasnowolnienie. Elementem charakterystycznym tej instytucji jest konieczność uzyskania zgody na czynności prawne wymienionych osób, wyrażonej przez przedstawiciela ustawowego. Trzecia kategoria to brak zdolności do czynności prawnej w odniesieniu do osób, które nie ukończyły 13 lat oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Podejmowane czynności prawne przez te osoby są nieważne z mocy prawa(art.12 k.c.). W imieniu wymienionych osób czynności prawne może podejmować tylko przedstawiciel ustawowy. W konsekwencji osoba pozbawiona zdolności do czynności prawnych nie może sama podejmować żadnych czynności, gdyż nie będą one wywierały skutku procesowego.

Przedstawione kryteria zdolności procesowej osób fizycznych oparte na przepisach k.c. nie są w pełni zaadoptowane przez ustawę o pow.ob.obr. Ustawodawca zrezygnował z cywilnoprawnej legitymacji procesowej osób fizycznych ustanawiając

własne kryterium zdolności procesowej. Opierając się na art.200 ust.1 wymienionej ustawy zdolność do czynności prawnych osób zobowiązanych do świadczeń osobistych dotyczy obywateli pomiędzy 16 a 60 r.ż. Osoby, które nie osiągnęły wymaganego przepisem art.200 ust.1 ustawy wieku - zdolności do czynności procesowych nie posiadają. Z kolei przekroczenie przez obywateli sześćdziesiątego roku życia pociąga za sobą wygaśnięcie zdolności do czynności prawnych z mocy samego prawa.

Według kodeksu cywilnego osoby prawne uzyskują zdolność prawną z chwilą jej powstania. Za chwilę tę uważa się dokonanie wpisu do odpowiedniego rejestru, co pociąga za sobą nadanie jej osobowości prawnej. Osoby prawne posiadają zdolność do czynności prawnych z chwilą nabycia osobowości prawnej. Działają one jednak przez swoje organa (art.38 k.c.) będące osobami fizycznymi, które jednak nie działają we własnym imieniu, ale w imieniu osoby prawnej. Czynności prawne tych osób powodują nawiązanie stosunków prawnych przez daną osobę prawną. Przepisy kodeksu cywilnego pomijają natomiast samodzielne uczestnictwo podmiotów pozbawionych osobowości prawnej. Spowodowało to, że i w tym przypadku normodawca w ustawie o pow. ob.obr.zmuszony był w sposób odmienny potraktować uczestników postępowania w sprawie świadczeń osobistych. Taki a nie inny stosunek ustawodawcy był spowodowany tym, iż nie wszystkie podmioty korzystające z pomocy obywateli przy wykonaniu zadań obronnych posiadają osobowość prawną. Przykładem są formacje samoobrony i obrony cywilnej, które nie posiadają osobowości prawnej. Formacje obrony cywilnej nie stanowią na-

wet określonej organizacyjnie całości. Z tego względu jednostki te nie wykazują cech państwowych jednostek ani cech właściwych dla organizacji społecznych. Na ich strukturę składają się oddziały przeznaczone do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz inne jednostki tych formacji[10].

Jak zasygnalizowano, brak zdolności do czynności prawnych w ujęciu cywilistycznym odnosi się również do formacji samoobrony. Z przepisów rozdz.4 ustawy o pow.ob.obr.zatytułowanego "Powszechna samoobrona ludności" wynika jedynie uczestnictwo obywateli w przedsięwzięciach związanych z powszechną samoobroną. Na tle tak niekompltnego zapisu nasuwa się pytanie: czy ustawodawca wymieniając formacje samoobrony miał na myśli organizację w znaczeniu prawnym czy też organizację w znaczeniu ogólnym? Jeżeli chodzi o kodeks cywilny kryteria zdolności prawnej państwowych jednostek organizacyjnych podane są w ścisłym znaczeniu. Natomiast z przypisów o pow.ob.obr. oraz rozporządzenia w sprawie świadczeń na rzecz obrony, że chodzi tu o zwrot ogólny odnoszący się do wielu podmiotów organizacyjnych realizujących zadania obronne. W takim ujęciu brak typowych cech cywilnoprawnych nie przeszkadza w udziale w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych ani formacjom samoobrony ani obrony cywilnej. Podmioty te posiadają charakter administracyjnoprawny, co oznacza, że są organizacjami przymusowymi, które samodzielnie wykonują zadania administracji państwowej. Dlatego też korzystają one ze specjalnego statusu prawnego w tym sensie, iż mogą występować jako strona postępowania w sprawie świadczeń osobistych pod warunkiem, że cel działania jest zgodny z zakresem zadań do jakich zostały one

powołane (tj. realizacja zadań obronnych). Formacje, samoobrony należy uznać jako organizacje w znaczeniu prawnym.

Przedstawione rozwiązanie prawne, dotyczące stron uczestniczących w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych stanowią przykład rozwiązania urzeczywistniającego zasadę powszechności obowiązku obrony[11].

Takie zaś podejście ustawodawcy do spraw wiążących się z obronnością państwa umożliwiło w przedsięwzięciach w tym związanych uczestnictwo wielu zróżnicowanym pod względem prawnym podmiotów. Jak wykazano, z jednej strony są to podmioty (jednostki organizacyjne) nie posiadające osobowości prawnej, z drugiej zaś podmioty (osoby fizyczne), które ustawodawca wyposażył w zdolność procesową, pomimo że nie są jeszcze osobami pełnoletnimi.

W toczącym się postępowaniu w sprawie świadczeń, pozycja występujących w nim stron nie jest równorzędna względem organu rozstrzygającego o prawach i obowiązkach stron - organu administracji samorządowej. Jak podkreśla J.Boć, uprawnieniom i obowiązkom w stosunku administracyjnym nie odpowiada płaszczyzna analogicznych uprawnień i obowiązków w obrębie stosunku cywilnoprawnego[12]. W sytuacji realizacji uprawnień oraz obowiązków stron postępowania, stosownie do okoliczności przewidzianych przez ustawę o pow.ob.obr., organ administracji samorządowej ma obowiązek zapewnienia realizacji tego uprawnienia w granicach przewidzianych przez tę ustawę[13]. Nie ma natomiast obowiązku świadczenia pomyślanego jako działanie ekwiwalentnego dla obywateli wobec uprawnień odbiorców świadczeń. Jednak w sytuacji istnienia obowiązku świadczeń osobis-

tych po stronie obywateli, organa administracji samorządowej zobowiązane są do wyznaczenia granic i treści obowiązku osób zobowiązanych do świadczeń oraz dokonania czynności gwarantujących jego wykonanie. Warto zwrócić uwagę, iż istnieje zróżnicowanie sytuacji prawnej także pomiędzy samymi stronami postępowania w sprawie świadczeń osobistych. Wynika to z faktu, iż wszczęcie postępowania przez organ administracji samorządowej następuje zawsze na wniosek strony uprawnionej do korzystania ze świadczeń osobistych. Natomiast osoby fizyczne nigdy nie są i nie mogą być inicjatorem postępowania w sprawie własnego obowiązku. Samo postępowanie toczy się więc często wbrew ich woli.

§2 POSTĘPOWANIE DOWODOWE.

Ponieważ postępowanie w sprawie świadczeń osobistych wszczynane jest na wniosek podmiotów realizujących zadania obronne za pomocą świadczeń, faza poprzedzająca samo postępowanie jest decydująca dla rozstrzygnięcia o dopuszczalności wystąpienia tych podmiotów w charakterze strony[14]. Podobnie faza następna, określona zmianem postępowania dowodowego, ma na celu zebranie przez organ administracji czy konkretna osoba może być podmiotem obowiązku świadczenia osobistego lub czy nie istnieją przesłanki uchylające wykonanie obowiązku przez tę osobę[15].

Uzyskanie przez organ informacji dotyczących stron zobowiązanych do świadczeń dokonywane jest za pomocą środków dowodowych, określonych przez kodeks postępowania administracyjnego. Odwołując się do art.75 wymienionego kodeksu, zagadnienie środków dowodowych powoływanych w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych nie powinno budzić wątpliwości jeśli zważyć, iż zgodnie z dyspozycją kodeksu "jako dowód należy dopuścić wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy a nie jest sprzeczne z prawem". Takie sformułowanie powoduje podejmowanie przez organa administracji rozstrzygnięć w oparciu o zasadę dochodzenia prawdy obiektywnej[16].

Wymieniona zasada oznacza dla organu administracji samorządowej, prowadzącego postępowanie dowodowe, podejmowanie wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Wyjaśniając stan faktyczny organ powinien działać zgodnie z prawem. Nie wolno natomiast mu podejmować czyn-

ności, które mogłyby wprawdzie przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, ale byłyby niezgodne z prawem[17].

Z zasady prawdy obiektywnej wynika konieczność uzyskania w toku postępowania materiału dowodowego oraz obrazu stanu faktycznego, który jest zgodny z rzeczywistością. Oznacza to, że stan rzeczywisty sprawy, który został ujawniony w postępowaniu i utrwalony w aktach sprawy powinien być poparty dowodami w wyniku konfrontacji zeznań świadków, opinii biegłych (jeżeli niezbędne są szczególne informacje fachowe, co do wyjaśnienia pewnych okoliczności), badaniem wiarygodności dowodów, a także oceną logiczną oraz oceną wszystkich zgromadzonych faktów i dowodów[18].

Organ administracji samorządowej dokonuje swobodnej oceny dowodów. Każde zeznanie może być istotne w sprawie, a każdy dowód obalony przeciwdowodem. Cel jest zawsze jeden - dotarcie do faktów i ocen zgodnych ze stanem rzeczywistym, ponieważ tylko wtedy istnieje szansa na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy.

Mówiąc o stanie faktycznym trzeba wyjaśnić, że nie chodzi tu o dokładność absolutną, tzn.o wyjaśnienie wszystkiego co składa się na dany stan faktyczny. Takie zadanie nie byłoby możliwe do wykonania. Stan faktyczny powinien być wyjaśniony na tyle, na ile tego wymaga rozstrzygnięcie sprawy. Przykładowo, gdy wiarygodne są wyjaśnienia osoby zobowiązanej do wykonania świadczeń osobistych i na ich podstawie można już wyrobić sobie przekonanie o stanie faktycznym, to nie należy zabiegać o dalsze informacje, które nie wniosą nic nowego do poznania stanu faktycznego[19]. Granice dokładności pos-

tępowania wyjaśniającego wynikają z potrzeby podporządkowania się wymaganiom ekonomii postępowania. Konieczne jest bowiem zbieranie tylko informacji niezbędnych, a odrzucenie informacji pozornych, których przydatność jest wątpliwa.

Obszar czynności mających związek z postępowaniem dowodowym określa przepis §5 rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju[20]. Wynika to z dyspozycji wymienionego przepisu, która nakazuje dostosować rodzaj świadczenia osobistego do stanu zdrowia i kwalifikacji osoby do nich zobowiązanej. Przepis dotyczy więc efektywności wykonywanych zadań obronnych i rzeczywistego zastosowania możliwości obywateli do konkretnego zadania. Zatem gromadzenie informacji przez organ administracji samorządowej, prowadzący postępowanie w sprawie świadczeń wyznaczają kwalifikacje zawodowe oraz stan zdrowia osób zobowiązanych do obowiązku.

Korzystanie z informacji dotyczących osób zobowiązanych do świadczeń jest warunkiem niezbędnym, jeśli weźmiemy pod uwagę charakter zadań obronnych realizowanych przez podmioty korzystające ze świadczeń osobistych obywateli. W takiej sytuacji musi nastąpić działanie redukujące element niepewności, czy osoba powołana do spełnienia świadczeń będzie mogła wykonać konkretne prace czy też nie[21]. Wymienione czynności są niezwykle ważne, gdyż działanie praktyczne obywateli naznaczone jest piętnem odpowiedzialności.

Zbierania i stosowanie informacji to dwa różne zagadnienia, w różny sposób obciążające proces podejmowania decyzji. Podejmowanie decyzji dotyczącej świadczeń osobistych bez stwierdzenia pewnych faktów, jakkolwiek użyteczne w teorii, z

pewnością nie przyczyni się do rozwiązywania konkretnych problemów w praktyce. Proces gromadzenia zawiera dwa aspekty. Aspekt pojęciowy oraz aspekt sytuacyjny. Pierwszy - pojęciowy to podstawa zrozumienia informacji dotyczących wykonywanych zadań przez podmioty mające realizować zadania obronne za pomocą świadczeń osobistych obywateli. Drugi sytuacyjny to rzeczywista konfrontacja wiedzy o podmiotach zobowiązanych do wykonywania świadczeń osobistych z charakterem zadań obronnych, stwarzająca możliwość dokonywania operacji działaniowych.

W działaniu praktycznym organa administracji prowadzące postępowanie w sprawie świadczeń będą korzystały z danych pozostających w dyspozycji referatu spraw obywatelskich. Dane te stanowią istotne źródło informacji dla organów administracji samorządowej, ponieważ zawierają dane osobowe obywateli, takie jak wiek oraz zawód. Przepisy ustawy o pow.ob.obr. oraz rozporządzenie RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony nie przewidują jednak bezpośredniego uczestnictwa strony zobowiązanej do świadczeń w toczącym się postępowaniu. Jest to odstępstwo od obowiązującej w kpa zasady oficjalności prowadzonego postępowania dowodowego. Ujemne następstwa przyjętego rozwiązania powodują, że organ administracji prowadzący postępowanie nie posiada obowiązku zawiadomienia strony zobowiązanej do świadczeń o toczącym się w sprawie jej obowiązku postępowania. Strona zobowiązana do świadczeń nie posiada zatem gwarancji korzystania z uprawnień procesowych jakie przewiduje kpa w tradycyjnym postępowaniu (np.: składania wyjaśnień, zgłaszania własnych dowodów itp.). Powzięcie wiadomoś-

ci, iż osoby te występowały w charakterze strony w toczącym się postępowaniu w sprawie świadczeń następuje dopiero z chwilą otrzymania decyzji nakładającej na nie obowiązek świadczeń osobistych[22]. Może więc zaistnieć ewentualność, w której pod nieobecność strony odbywa się zbieranie materiału dowodowego, jednak strona nie może wypowiedzieć się co do zebranego materiału dowodowego lub jego uzupełnienia przed wydaniem decyzji.

W istniejącej sytuacji pewnym rozwiązaniem mogłoby być przeprowadzenie rozprawy ustnej, która znalazła swoje miejsce w kodeksie postępowania administracyjnego (art.89). Niedostrzeżenie przez prawodawcę tej ważnej alternatywy dla postępowania dowodowego w sprawie świadczeń osobistych należy ocenić negatywnie. Rozprawa ustna jako źródło informacji w stosunku do klasycznego postępowania dowodowego stworzyłaby doskonałe warunki, sprzyjające podjęciu przez organ administracji optymalnej decyzji[23]. Na jakość podjętego w sprawie ustnej rozstrzygnięcia mają wpływ: możliwość szybkiego zapoznania się z "całokształtem spraw" przez organ administracji dokonujący rozstrzygnięcia oraz bezpośrednie składanie informacji w toczącej się sprawie przez zainteresowane strony postępowania. Inną cenną zaletą rozprawy ustnej jest eliminacja długiego procesu przygotowawczego poprzedzającego wydanie decyzji na podstawie analizy dokumentów, opinii biegłych itp.[24]. Ponadto rozprawa ustna spełnia niezwykle istotną rolę eliminując zaoczne rozstrzyganie o obowiązkach obywateli. Ma to dobre strony dla wszystkich uczestników postępowania, jak i samego organu administracji samorządowej. Nie dojdzie bowiem

do niewykonania świadczeń nałożonych na obywateli z powodu błędnych lub niedostatecznych informacji. Wychodząc z założenia, że postępowanie dowodowe w sprawie świadczeń osobistych będzie opierało się na podstawie posiadanych dokumentów, może okazać się, że zawarte w nich informacje są nieaktualne[25]. Powodem mogą być ograniczenia zdrowotne lub brak kwalifikacji potrzebnych do wykonania świadczenia. Zakres wiarygodności informacji będzie, w tym przypadku, wynikał z różnic pomiędzy stanem ewidencyjnym a faktycznym dokumentów. Przykładowo, dokumentacja referatu do spraw obywatelskich w Urzędzie Miasta lub Urzędzie Gminy, stanowiąca częste źródło informacji o stanie osobowym obywateli, nie zawiera danych o istnieniu przeszkód uniemożliwiających wypełnienie obowiązku świadczeń przez te osoby.

Inną charakterystyczną cechą postępowania dowodowego w sprawie świadczeń osobistych jest jego niejawność, dlatego pojawiają się dalsze negatywne implikacje dla stron zobowiązanych świadczeń osobistych. Powodują one, że obywatele nie mają prawa przeglądania akt sprawy i domagania się dopuszczenia do udziału innych dowodów [25]. Podobną regulację zawiera powołany już wielokrotnie kodeks postępowania administracyjnego. Odejście od generalnie przyjętej zasady jawności postępowania, ustawodawca kodeksowy uzasadnia tajemnicą państwową oraz ważnym interesem państwowym (art.74 §1). Wzorowanie się na przepisie art.74 §1 kpa w postępowaniu dotyczącym nałożenia obowiązku świadczenia osobistego nie jest zasadne w okresie pokoju. Nie wydaje się prawdopodobne, aby na odcinku zbierania informacji o podmiocie zobowiązanym do świadczeń

nastąpiło naruszenie tajemnicy państwowej[27]. Ustawodawca wykazał, w tym wypadku, daleko posuniętą ostrożność. O ile wgląd do dokumentów zawierających dane dotyczące obronności z terenu całej gminy można uznać za uzasadniony, o tyle poszczególne sekwencje dokumentów mogłyby być znane obywatelowi zobowiązanemu do świadczeń. Kluczowy jest tu argument, że poznanie celu przez wykonawcę czyni działanie o wiele skuteczniejszym. Mówiąc inaczej, z maksymalnie dokładnego określenia okoliczności faktycznych wynika lepsza motywacja działania.

Na tle prowadzonych regulacji za postępowe należy uznać funkcjonujące w praktyce administracyjnej okresu międzywojennego rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym z 1928[28]. Artykuł 14 wymienionego rozporządzenia umożliwiał, w ograniczonym zakresie, wgląd w akta sprawy na podstawie zezwolenia władzy i w obecności urzędnika wyznaczonego przez naczelnika urzędu. Był on jednak uzależniony od przesłanki zasadniczej - przeglądanie mogło dotyczyć jedynie tych akt, które zdaniem władzy były niezbędne dla strony do uzasadnienia jej praw i interesów. Władza mogła również zezwolić na prośbę strony na wydanie odpisów dokumentów, jeżeli było ono ze względu na interes publiczny dopuszczalne.

Ówczesne rozporządzenie, jakkolwiek nieodpowiadające dzisiejszej rzeczywistości, w brzmieniu art.14 jest korzystniejsze niż brak podobnych rozwiązań w aktach normatywnych dotyczących obronności, które w żadnym stopniu nie spełniają postulatu jawności postępowania dowodowego. Jest to rozwiązanie pozytywne, jeśli zważyć, że różne czynniki wpływają na

współzależność w wykonywaniu zadań obronnych. Wysiłek organu administracji w rozstrzyganiu problemu może okazać się niewystarczający, a wówczas łączenie wysiłku indywidualnego w zespołowy okaże się korzystne. Dlatego przyjęcie optymalnego rozwiązania przez pracodawcę wymaga przyjęcia wzoru działań najkorzystniejszych, zarówno z punktu widzenia organów nakładających obowiązek świadczeń osobistych, jak i dla osób zobowiązanych do tego obowiązku. Po dokonaniu nieznacznej modyfikacji, zawarte w art.14 wymienionego rozporządzenia Prezydenta RP rozwiązanie powinno znaleźć zastosowanie w omawianym postępowaniu w sprawie świadczeń. W proponowanym układzie miałoby ono następujące brzmienie: "Obywatele zobowiązani do świadczeń osobistych posiadają wgląd do akt sprawy dotyczących świadczeń w części dotyczących ich obowiązków".

Wszczęcie postępowania dowodowego ściśle wiąże się ze sprawnością działania organu administracji samorządowej. Taka cecha z pewnością jest pożądana przez organa realizujące zadania obronne przy pomocy świadczeń osobistych. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że oczekiwania wymienionych organów nie zostaną spełnione. Podstawą wątpliwości jest brak w ustawie o pow.ob. obr. oraz rozporządzeniu RM w sprawie, świadczeń na rzecz obrony kwestii odnoszących się do norm czasowych, tj. terminu prowadzenia postępowania przez organ administracji samorządowej. Powoduje to niebezpieczeństwo przewlekłego lub nieterminowego załatwienia spraw dotyczących obronności. Spośród przepisów rozporządzenia RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony tylko w jednym przypadku nasuwa się sugestia, aby postępowanie w sprawie świadczeń było przepro-

wadzone bez zbędnej zwłoki[29]. Przepis §16 ust.1 nakazuje aby decyzjom dotyczącym przeznaczenia osób do wykonania świadczeń osobistych w razie ogłoszenia mobilizacji lub wybuchu wojny, z chwilą zaistnienia takiej okoliczności, organ administracji samorządowej nadał rygor natychmiastowej wykonalności. Z kontekstu przytoczonego przepisu wynika istnienie przyspieszonego, a nawet uproszczonego trybu nakładania obowiązku na obywateli. Świadczy o tym pominięcie ważnego elementu ochrony obywatela, jakim jest siedmiodniowy termin przeznaczony do wniesienia odwołania od decyzji. Wymieniony przykład regulacji dotyczy sytuacji zagrożenia państwa i nie odnosi się do czasu pokoju.

Znacznie lepsze rozwiązanie zawiera art.12 §1 kpa, który stwierdza, że organa administracji powinny działać w postępowaniu wnikliwie i szybko, posługując się najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy. Ustawodawca kodeksowy poszedł o wiele dalej w swoich rozwiązaniach, gdyż art.12 §1 w powiązaniu z przepisem art.35 §2 nakłada na organa administracji niezwłoczne załatwienie spraw, o ile mogą być one rozpatrzone na podstawie faktów i dowodów przedstawionych przez stronę lub na podstawie faktów i dowodów powszechnie znanych. Funkcjonujące w kpa unormowanie nie jest jednak możliwe do zaaprobowania w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych. Brak ram czasowych wiążących organa administracji samorządowej przy załatwianiu spraw dotyczących obronności może okazać się w praktyce szkodliwe. Znane są bowiem lekceważące postawy urzędników, chociażby w postaci tzw. "milczenia władzy".

W związku z powyższym, względem ustawodawcy, wypływa postulat zawarcia przepisu określającego termin przeprowadzenia postępowania w sprawie świadczeń osobistych w ustawie o pow.ob.obr. lub rozporządzeniu RM w sprawie świadczenia na rzecz obrony. Każdy przypadek naruszenia terminu w postępowaniu dotyczącym obowiązku świadczeń stworzyłby wówczas podstawę zwrócenia się do wojewody o zastosowanie środków nadzoru względem organu administracji, naruszającego termin załatwienia sprawy. Ingerencja organu nadzorującego realizację zadań obronnych na szczeblu lokalnym umożliwiłaby ponadto zbadanie i wyjaśnienie przyczyn opóźnienia załatwianej sprawy. Osiągnięcie ostatniego oraz wcześniejszych postulatów ma szansę powodzenia pod warunkiem, że w przyszłości ustawodawca poświęci wskazanym problemom więcej uwagi.

§3 DECYZJA NAKŁADAJĄCA OBOWIĄZEK ŚWIADCZENIA OSOBISTEGO.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP normuje tryb podejmowania przez organa administracji samorządowej czynności związanych z prawnym rozstrzyganiem spraw dotyczących wykonania obowiązku świadczeń osobistych przez obywateli. Jedną z ważniejszych czynności jest wydawanie przez organa administracji szczebla lokalnego decyzji w sprawie świadczeń osobistych. O skuteczności wydanej decyzji wobec adresata decyduje jej charakter prawny. Decyzja nie posiadająca takiego charakteru nie jest obowiązująca i nie powoduje żadnych skutków w kategorii prawa.

Sprawa charakteru prawnego decyzji nakładających na obywateli obowiązek świadczeń osobistych na rzecz obrony państwa stanowi podstawowe zagadnienie w prowadzonych rozważaniach[30]. Powoduje to sięgnięcie w rozważaniach do rozwiązań teoretycznych, które wypowiadają się na temat decyzji administracyjnych. W nauce na ogół przez decyzję rozumie się kwalifikowany akt administracyjny stanowiący objaw woli administrujących w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygającym konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej. Pogląd ten potwierdza szereg autorów, m.in. J.Borkowski oraz J.Jędrośka[31]. Jak dowodzi H.Simon, decyzję podejmuje się tam, gdzie może ona być podjęta z największym znawstwem, a więc w sytuacji gdzie jest osiągalna wiedza potrzebna do skoordynowania naszej decyzji z innymi decyzjami[32]. Wielu autorów zgodnie twierdzi, iż akt administracyjny skie-

rowany jest na zewnątrz i może być wydawany jedynie w przypadkach określonych w prawie materialnym. Podstawę prawną jego wydania mogą stanowić wyłącznie przepisy powszechnie obowiązującego prawa, rangi ustawy lub aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w tym akcie oraz z powołaniem się na tę podstawę[33]. Podobna zasada dotyczy kompetencji, co oznacza, ze decyzje administracyjne mogą wydawać tylko organa administracyjne wyraźnie wskazane przez przepisy prawa[34].

Na temat decyzji administracyjnych wypowiada się też kodeks postępowania administracyjnego. Otóż według art.104 §1 wymienionego aktu prawnego decyzją administracyjną jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy, która należy do zakresu właściwości organów administracji. Właśnie cecha indywidualnego rozstrzygnięcia nadaje właściwą treść każdej decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie powoduje określenie konkretnej sytuacji prawnej indywidualnie określonego podmiotu. Z kolei z konkretnego określenia indywidualnej sytuacji rodzą się uprawnienia lub obowiązki w postępowaniu stron. Jak słusznie zauważa F.Longhamps, poprzez rozstrzygnięcie, adresatowi aktu zostaje narzucony pogląd organu administracji na jego sprawę[35]. Sytuacja prawna adresata zostaje ukształtowana w sposób jednostronny i władczy, poprzez przyznanie lub odmowę przyznania uprawnień, nałożenie obowiązku albo stwierdzenie istnienia uprawnienia lub obowiązku. W tym rozumieniu rozstrzygnięcie administracyjne może być skierowane do obywateli, osób prawnych lub osób nie posiadających osobowości prawnej. Istnieje wszak jeden warunek - podmioty te muszą

znajdować się na zewnątrz systemu organizacyjnego, w którym działa organ rozstrzygający indywidualną sprawę[36].

Poruszając kwestę charakteru prawnego decyzji, nakładającej obowiązek świadczeń osobistych w relacji do pojęcia "decyzji administracyjnej" zawartego w kodeksie postępowania administracyjnego, konieczne jest wyodrębnienie elementów składających się na strukturę obu rozstrzygnięć. Kodeks postępowania administracyjnego ustala formalne wymogi jakim powinna odpowiadać decyzja administracyjna na każdym szczeblu instancji. Mianowicie, według art.107 §1 kpa powinna ona zawierać: oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Natomiast ustawa o pow.ob.obr. w art.20 ust.2 i ust.3 wyodrębniła następujące części składowe decyzji: rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie, informację o trybie odwołania.

Z przedstawionego zestawu wyłaniają się dosyć wyraźne różnice co do obydwu regulacji. Chodzi tu zwłaszcza o rezygnację w ustawie o pow.ob.obr. z wyszczególnienia takich elementów jak: oznaczenie organu administracji, daty wydania, oznaczenie strony lub stron, podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę, że postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego dotyczą zagadnień związanych z powszechnym obowiązkiem obrony, nic nie stoi na przeszkodzie w zastosowaniu elementów decyzji zawartych w kpa

do postępowania w sprawie świadczeń osobistych. W przeciwnym wypadku - opierając się na treści art.107 §1 kpa a ściślej wyrażeniu "decyzja powinna zawierać" - brak któregokolwiek z wymienionych elementów spowoduje wadliwość wydanej decyzji. Ewentualne pominięcie w decyzji wymienionych elementów zmusza do zatrzymania się w rozważaniach nad stąd płynącymi konsekwencjami. Po pierwsze, przepisy ustawy o pow.ob.obr. nie zawierają w decyzji oznaczenia organu, który nakłada obowiązek świadczenia osobistego na obywatela[37]. Chodzi tu o organ właściwy do orzekania w ramach właściwości miejscowej i rzeczowej. Pominięcie tego ważnego elementu w decyzji powoduje, że nie ma ona mocy obowiązującej względem adresata. O braku oznaczenia organu wypowiedział się Sąd Administracyjny, uznając taką decyzję za nieważną [38].

Po drugie, ustawa nie zawiera dyspozycji nakazującej oznaczenie lub określenie stron - adresatów decyzji w sprawie świadczeń. Konieczność oznaczenia strony w treści decyzji znajduje swoje odzwierciedlenie w kpa. Eliminując skutki skierowania decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie, ustawodawca kodeksowy zawarł w art.156 §1 pkt 4 zapis informujący, iż w każdym przypadku skierowania decyzji do osoby nie będącej stroną czyni tę decyzję nieważną.

Po trzecie, ustawa nie wspomina o konieczności zawarcia w decyzji dotyczącej świadczeń postawy prawnej. Według kpa jest to poważne przeoczenie ustawodawcy, jeśli przyjmiemy, że istotą prawną decyzji jest stworzenie podstawy do konkretnego określenia obowiązków i uprawnień stron. Powołanie się tylko na przepis ustanawiający ogólne kompetencje lub zadania orga-

nu nie może być podstawą prawną do wydania konkretnej decyzji. Musi wówczas nastąpić powołanie na szczegółowe regulacje prawne zawarte w prawie materialnym, bez których żaden konkretny interes prawny, uprawnienie lub obowiązek istnieć nie może. Dowodem są konsekwencje wynikające z art.156 §1 ust.2 kpa. Wymieniony przepis głosi, iż organ administracji stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa[39].

Po czwarte, przepisy ustawy nie ustanawiają obowiązku zawarcia w decyzji daty jej wydania, co również należy ocenić krytycznie. Decyzja w sprawie świadczeń osobistych skierowania do stron wywiera skutki prawne dopiero z chwilą doręczenia jej stronie. Na doręczeniu kończy się załatwienie sprawy przez organ administracji samorządowej i ten moment jest podstawą oceny czy zachowane zostały terminy do załatwienia sprawy, czy też nie. Od tego czasu dla adresata decyzji rozpoczyna się termin wniesienia odwołania. Dla organu administracji powstaje natomiast problem związania adresata dokonanym przez siebie rozstrzygnięciem. Brak daty wydania decyzji powoduje wadliwość, która może być usunięta w trybie art.113 kpa z urzędu lub na żądanie strony w drodze postanowienia. Na postanowienie to służy adresatowi decyzji zażalenie[40].

Po piąte, ustawa wśród fundamentalnych elementów rozstrzygnięcia w sprawie świadczeń nie wymienia konieczności złożenia przez organ administracji samorządowej podpisu na wydanej decyzji. Oceniając przepisy kpa należy stwierdzić, że brak tego elementu czyni decyzję wadliwą (art.107 ustawa 1)[41].

Pomimo nie dość precyzyjnego określenia przez aktualnego ustawodawcę elementów decyzji nakładających na obywateli obowiązek świadczeń osobistych, nie sposób nie wspomnieć o radykalnych zmianach jakie dokonały się w stosunku do struktury decyzji dotyczącej omawianego obowiązku opartej na poprzedniej regulacji prawnej. Przede wszystkim sposób podjęcia decyzji przez organ administracji samorządowej powoduje, że posiada ona walor rozstrzygnięcia jednostronnego i zewnętrznego oraz rozstrzyga sprawę co do jej istoty, kończąc postępowanie w danej instancji.

Nowym, istotnym elementem decyzji w sprawie świadczeń jest wprowadzenie uzasadnienia faktycznego oraz prawnego. Polega ono na umotywowaniu oceny stanu faktycznego w świetle przepisów ustawy o pow.ob.obr. oraz wykazaniu między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia istotnego związku[42]. Innymi słowy, uzasadnienie decyzji w sprawie świadczeń obejmuje nie tylko przytoczenie wszystkich okoliczności, które legły u podstaw decyzji, ale także ocenę dokonaną na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona[43]. Wprawdzie uchylone przepisy dotyczące decyzji nie były odosobnione, gdyż posiadają swój odpowiednik w kodeksie postępowania administracyjnego (art.107 §5). Jednakże motywem negatywnej oceny był fakt, że adresat decyzji nie znając idei i przesłanek otrzymanej decyzji, nie miał możliwości bronienia swoich słusznych interesów. Jak słusznie zauważono odstąpienie od uzasadnienia decyzji mogło być przekonywujące w warunkach wynikających ze szczególnego zagrożenia państwa, lecz nie w warunkach pokojowych. Uwzględniając głosy krytyki

wprowadzono do ustawy o pow.ob.obr. czynnik wpływający na umacnianie praworządności, w postaci należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach prawnych i faktycznych, którymi organ kierował się przy podejmowaniu decyzji. W konsekwencji przyjętego założenia, Organa administracji samorządowej posiadają obowiązek zamieszczenia w decyzji w sprawie świadczeń osobistych umotywowanej oceny stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa oraz wskazań - jaki zachodzi związek między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia. Dodatkowym walorem wynikającym z uzasadnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia jest stworzenie dla obywateli płaszczyzny skutecznej kontroli działalności organów administracji samorządowej przez organ sprawujący nadzór nad realizacją obowiązku świadczeń.

Innym elementem niezwykle ważnym, z punktu widzenia obywateli zobowiązanych do świadczeń osobistych, jest wprowadzenie przez ustawę z dnia 24 maja 1990r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego dwuinstancyjnego trybu postępowania[44]. Do niedawna, przepisy dotyczące obowiązku świadczeń osobistych dosyć skutecznie ograniczały prawa obywateli. Jednym z głównych powodów był jednoinstancyjny tok postępowania. Obywatele byli pozbawieni wniesienia odwołania, nawet w sytuacji gdy decyzja zawierała wadliwość istotną z punktu widzenia prawa. Osoby powołane do wykonania świadczeń osobistych mogły odwołać się od decyzji jedynie do organu, który wydał tę decyzję uprzednio. Z oczywistych względów procedura taka nie mogła zapewnić ponownego i obiektywnego rozpatrzenia odwołania. Dopiero zamieszczenie w ustawie o

pow.ob.obr. przepisu nowej treści mówiącego, że organa administracji samorządowej mają obowiązek zamieszczenia w decyzji pouczenia o przysługującym obywatelowi środku zaskarżenia w postaci odwołania od decyzji do wojewody oraz trybie i terminie jego wniesienia zmieniły jakościowo pozycję obywatela. W ten sposób obywatele otrzymali realne prawo wniesienia odwołania od decyzji, w ich mniemaniu, niesłusznych, krzywdzących lub niezgodnych z prawem. Nowym rozwiązaniem wprowadzonym w wyniku nowelizacji ustawy o pow.ob.obr. było zrezygnowanie z obowiązującej dotąd nazwy rozstrzygnięcia w sprawie obowiązku świadczeń osobistych, które określano nie jako "decyzja" lecz "wezwanie imienne". Jest oczywiste, że zmiana samej nazwy nie jest podstawą dokonywanych przemian, gdyż w praktyce rozstrzygnięć administracyjnych często mamy do czynienia z różnym nazewnictwem decyzji. Oznacza to, że nie nazwa lecz treść rozstrzygnięcia ma kluczowy wpływ na charakter decyzji administracyjnej (np.: nakaz kwaterunkowy, pozwolenie na korzystanie gospodarcze z wód publicznych itp.)[45]. Dokonana zmiana nazwy rozstrzygnięcia w sprawie świadczeń wskazuje, w tym przypadku, na dążność ustawodawcy do unifikacji przepisów prawnych z zakresu obronności z procedurą rozstrzygnięć, przyjętą w postępowaniu administracyjnym ogólnym.

W nowym brzmieniu ustawy o pow.ob.obr. znalazł się wreszcie zapis ustanawiający obowiązek wydania decyzji w sprawie świadczeń osobistych w formie pisemnej (art.202 ust.2). Niedopełnienie przez organ administracji samorządowej ustanowionego wymogu (np.ustne lub telefoniczne przekazanie decyzji stronie zobowiązanej do świadczeń itp) spowoduje, że decyzja

będzie nieważna [46]. W praktyce stosowania prawa, forma pisemna ma istotne znaczenie dla wywołania określonych skutków, w szczególności zaś dowodowych. Jest także przesłanką powstania odpowiedzialności administracyjnoprawnej obywateli oraz zapewnienia skuteczności doręczonej decyzji. Odpowiada więc celowi, dla którego forma ta została ustanowiona - ochronie interesu podmiotu realizującego zadania obronne państwa oraz samego obywatela. Ustanowienie pisemnej formy decyzji w sprawie obowiązku świadczeń spowodowało włączenie do procedury doręczenia decyzji rozwiązań obowiązujących w kpa. Zgodnie z obowiązującym unormowaniem organ administracji samorządowej doręcza decyzję w sprawie obowiązku świadczeń za pokwitowaniem przez: pocztę, swoich pracowników lub inne upoważnione osoby lub organa. Wśród upoważnionych osób, decyzje mogą doręczać obywatele w ramach obowiązku świadczeń osobistych, działające w roli "kurierów" (art.200. ust.2 ustawy o pow.ob.obr.). W przypadku nieobecności adresata w mieszkaniu, decyzję doręcza się za pokwitowaniem do rąk dorosłego domownika, sąsiada lub dozorcy domu, gdy osoby te podjęły się oddania decyzji adresatowi. Dozorca umieszcza zawiadomienie o doręczeniu decyzji do rąk sąsiada na drzwiach mieszkania adresata. Osoba doręczająca decyzję dokonuje adnotacji w przypadku odmowy jej, umieszcza datę odmowy a następnie zwraca nadawcy. Z chwilą tą skutki odmowy przyjęcia decyzji w sprawie świadczeń osobistych są takie same jak z jej doręczenia (art.47 §1 i §2).

Ostatnia kwestia, którą należy poruszyć w związku z omawianiem elementów decyzji w sprawie świadczeń osobistych do-

tyczących terminu jej uprawomocnienia. Normodawca wprowadził daleko idące zmiany w stosunku do regulacji poprzedniej. Jak dotąd tworzyły one wyjątkowo nieczytelny obraz terminu uprawomocnienia się decyzji, nakładającej na obywateli obowiązek świadczeń. Mianowicie §10 ust.4 rozporządzenia RM z dnia 17 lipca 1981r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju stwierdzał, iż decyzję doręcza się osobie zobowiązanej najpóźniej na siedem, a w szczególnych wypadkach na 3 dni przed wyznaczonym terminem wykonania świadczenia[47]. Ponieważ wymieniony przepis był jedyny powstawało szereg komplikacji natury prawnej, ponieważ na kwestię uprawomocnienia się decyzji można było spojrzeć dwojako. Po pierwsze, decyzja staje się prawomocna z chwilą podjęcia przez organ rozstrzygnięcia przez organ administracji. Po drugie, decyzja wywołuje skutki prawne i faktyczne z chwilą doręczenia jej osobie zobowiązanej do świadczeń. Za przyjęciem pierwszego wariantu przemawiał fakt pominięcia przez prawodawcę w wymienionym przepisie rozporządzenia RM środków prawnych, które powinny przysługiwać obywatelowi od momentu wydania decyzji przez organ administracji do momentu uprawomocnienia się jej. Obywatel nie mógł korzystać ze środków prawnych zwyczajnych (np.odwołanie lub zażalenie) pośrednio wpływających na prawomocność decyzji poprzez wskazanie terminu, w jakim decyzja staje się obowiązująca. Owczesne decyzje nie zawierały również elementu wzmiankującego o tym, że podjęte rozstrzygnięcie jest ostateczne, co z kolei prowadziło do niemożności wniesienia środków prawnych nadzwyczajnych (np.wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji lub wniosku o wznowienie postępowania). Przepis §10 ust.4

omawianego rozporządzenia dotyczył raczej czynności materialno - technicznych organów administracji, które jak wiadomo nie ustalają żadnych nowych norm postępowania. Można by założyć, że uprawomocnienie się decyzji następowało z chwilą wydania jej przez organ administracji. Wariant taki posiadał jednak zasadniczą wadę - stał w opozycji do podstawowych zasad zawartych w kpa. Uznanie prawomocności decyzji, z chwilą jej podjęcia przez organ administracji, spowodowałoby skutki prawne ex tunc (skierowane wstecz) względem strony zobowiązanej do świadczeń. Ujemny byłby zwłaszcza upływ czasu, tzn.decyzja uprawomocniłaby się już w momencie, w którym strona w rzeczywistości nie powzięła jeszcze wiadomości o nałożonym na nią obowiązku. Dalszą konsekwencją przyjętego wariantu byłaby niemożliwość stwierdzenia biegu terminów procesowych dla strony (np.do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Co natomiast pozwala wnioskować, że decyzja w sprawie świadczeń wywołuje skutki prawne i faktyczne z chwilą doręczenia jej obywatelowi, tzn.uzyskuje prawomocność? Podstawą dla takiego założenia jest odwołanie się do treści §17 rozp.RM w sprawie świadczeń na rzecz obrony kraju. Z wymienionego przepisu wynikała fakultatywność obowiązku świadczeń, z uwagi na dopuszczalność zwolnienia od wykonania świadczenia pewnych kategorii obywateli (np.osób sprawujących opiekę nad małoletnimi lub osób, których powołanie do wykonania obowiązku mogłoby spowodować ujemne następstwa w postaci niewykonania terminowych prac rolnych itp.). W związku z powyższym można domniemywać, że prawodawca mając na względzie przeszkody w wypełnieniu obowiązku świadczeń przez obywateli dopusz-

czał zastosowanie przez adresata decyzji - nadzwyczajnych środków prawnych. Problem jednak tkwił w tym, że za taką konstrukcją myślową nie kryły się mechanizmy prawne umożliwiające korzystanie ze środków prawnych w sposób instytucjonalny. Jeżeli przepis §17 rozp.RM w sprawie świadczeń miał być podstawą do korzystania z przyznanych stronie uprawnień, wówczas decyzja powinna uprawomocnić się przynajmniej w chwili doręczenia jej adresatowi. Strona bowiem dopiero z chwilą powzięcia wiadomości o nałożonym obowiązku może skorzystać z przyznanych przepisami uprawnień. Przemawia za tym logiczny wniosek - strona na etapie doręczenia decyzji nie ma interesu, we wstecznym ustaleniu terminu uprawomocnienia się decyzji, gdyż zostaje pozbawiona wniesienia środka prawnego. Podejmując nowe rozwiązania ustawodawca uchylił niekorzystne przepisy postępowania szczególnego, kierując się w swoich rozwiązaniach w stronę kpa. Do ustawy o pow.ob.obr. wprowadzono dwa przepisy. Pierwszy, nakłada obowiązek doręczenia decyzji osobie zobowiązanej do świadczeń na czternaście dni przed terminem stawienia się do wykonania świadczenia (art.202 ust.2). Drugi, umożliwia obywatelom wniesienie odwołania do wojewody, w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji (art.202 ust.3). Doręczenie decyzji obywatelowi jest w tej fazie wiążące, nie tylko dla adresata lecz także dla organu administracji samorządowej. Z chwilą doręczenia zyskuje ona cechy niezmienności w tym sensie, że organ który ją wydał sam nie może jej zmienić. Do upływu terminu uprawomocnienia się decyzji strona posiada czas na dochodzenie "swoich spraw" przed organem drugiej instancji. Czas ten umożliwia nie tylko weryfikację trybu za-

łatwienia i rozstrzygnięcia sprawy w celu usunięcia ewentualnych wad powstałych na skutek pomyłek czy błędów, ale również umożliwia stronie należytą ochronę prawną.

Reasumując, decyzja w sprawie świadczeń osobistych obywateli posiada charakter prawny. Inna interpretacja rozstrzygnięcia w sprawie świadczeń osobistych czyniłaby iluzoryczne przypuszczenie, że obowiązek statuowany w art.200 ust.1 ustawy o pow.ob.obr. będzie realizowany zgodnie z fundamentalnymi zasadami kodeksu postępowania administracyjnego. Wydana decyzja w oparciu o aktualne decyzje wpływa pozytywnie na kształt stosunków społecznych wywołując skutki prawne i faktyczne, o charakterze merytorycznym i proceduralnym. Decyzja załatwia też sprawę in meritio oraz kończy postępowanie w sprawie obowiązku świadczeń osobistych obywateli.

PRZYPISY DO ROZDZIAŁU VI

1. Por.K.Siarkiewicz, Doskonalenie postępowania administracyjnego, PiP 1973r., nr 3; J.Jędrośka, Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, PiP 1977r., nr 4; J.Łętowski, O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego, PiP 1977r., nr 5; J.Borkowski, Z zagadnień nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1978r., nr 1.

2. Zob.A.Wasilewska, Kwalifikacja prawa administracyjnego, Idea i rzeczywistość, Warszawa 1988r., s.13 i tam zebraną literaturę.

3. Na temat strony por.:M.Zimmerman. Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w Kodeksie postępowania administracyjnego (w:) Księga pamiątkowa ku czci K.Stefki, Warszawa - Wrocław 1964r.,s.439 oraz E.Iserzon, J.Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1974r., s.59, i nast.

4. Istnieją dwa poglądy na charakter legitymacji prawnej strony. Jedni widzą w przepisie art.28 kpa obiektywną wersję legitymacji procesowej strony, inni traktują ją jako subiektywną wersję. Treść art.28,61 i 233 świadczy, że w kodeksie przyjęto obiektywną wersję legity-

macji procesowej strony. Zob. J. Borkowski, Postępowanie administracyjne. Zarys systemu. Warszawa 1976r., s.46 i nast.; W. Dawidowicz, Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu, Warszawa 1962r., s.71; T. Bigo, Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1960r., E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks postępowania ..., s. 90; K. Jandy-Jendrośka, J. Jędrośka, System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (w:) System prawa administracyjnego, t. III praca zbiorowa pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiej, Wrocław - Warszawa - Gdańsk 1978r., s.178, s.140.

5. Zob. ustawę z dnia 15 lutego 1962r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr10, poz. 49, z późn. zm); oraz W. Ramus, Instytucja prawa o obywatelstwie, Warszawa 1980r., s.9 i in.

6. Zob. ustawę z dnia 29 marca 1963r. o cudzoziemcach (tj. Dz. U. Nr 7, poz. 30).

7. Przykłady te w pełni potwierdzają materialną definicję strony. Por. J. Filipek, Strona w postępowaniu administracyjnym, PiP 1979r., nr 11 oraz tam przytoczone argumenty. Za materialną koncepcją strony opowiedział się także sąd administracyjny; Zob. wyroki z dn. 20.07.1981r. (SA 1452/81), Komentarz, s.113 i z dn. 8.10.1987r. (NSA 498/87) GAP 1988r., nr 16.

8. A. Wolter, Prawo cywilne, Zarys części ogólnej, Wyd. VII, Warszawa 1982r. PWN, s.146 i nast.

9. Kodeks cywilny, ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. (Dz.U.Nr 16, poz.93, z późn.zm.)

10. Zob.art.138 ust.2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U.Nr 4, poz.16 z 1992r.).

11. Por.art.4 ust.1 ustawy o pow.ob.obr.

12. J.Boć, Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela (w:)Prawo administracyjne pod red.T.Kuty, Warszawa 1985r., s.7.

13. Jak trafnie zauważa K.Jandy - Jedrośka "Istotą tej funkcji postępowania administracyjnego jest zsynchronizowanie interesu indywidualnego z interesem społecznym. Zob.K.Jandy - Jendrośka, System jurysdykcyjny postępowania administracyjnego (w:) System prawa administracyjnego, Ossolineum 1978r., t.III, s.167.

14. Por.§11 ust.1 oraz §12 ust.1 rozporządzenia RM z dnia 6 września 1993r. w sprawie świadczeń na rzecz obrony, z których wynika, że niezgłoszenie wniosku na świadczenia przez podmioty wymienione w §8, że nie będzie on mógł być stroną w postępowaniu w sprawie świadczeń (Dz.U.Nr 85, poz.397 z 1993r.).

15. Tamże, Por.§13 ust.1 oraz §19 ust 1.

16. Zob.J.Janowicz, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa - Poznań 1976r., s.57 - 76.

17. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że konieczne jest "Przede wszystkim ścisłe przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczność-

ci sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględnienia w decyzji zarówno interesu społecznego i interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa. Zasadom takim nie odpowiada takie prowadzenie postępowania administracyjnego, w którym występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie, bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, uwzględniając tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowują się do zgłaszanych w toku postępowania twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy (uzasadnienie wyroku NSA z dn.10. VIII 1982r., I SA 367/83, ONSA nr 2/1783, poz.64).

18. Organ zobowiązany jest ocenić zebrany materiał dowodowy w świetle wszystkich okoliczności mogących mieć zastosowanie w sprawie, a nie jedynie niektóre z nich (wyrok NSA z dnia 11 II 1981r., SA 233/81, ONSA nr 1/1981r., poz.8)

19. Stanowisko takie podziela J.Borkowski, Tenże, (w:) Kodeks postepowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 1985r. s.68.

20. Dz.U.Nr 85, poz.397.

21. Działanie to potwierdza konieczność przestrzegania dochodzenia prawdy obiektywnej.

22. W literaturze istnieją poglądy, iż do objęcia tajemnicą kwalifikują się wyłącznie akty prawne nie dotyczące praw i obowiązków obywateli, Zob.np.K.Kriegier, Das

Recht Bürgers auf Behördliche Asknuft, Berlin 1972r., s.42 - 43.

23. Por.Z.Janowicz, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa - Poznań 1982r., s.179.

24. Por.O.Bujkowa, Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego, Warszawa 1984, s.91.

25. Chodzi tu o "Dokumenty urzędowo sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania, które stanowią dowód tego co zostało w nich urzędowo stwierdzone" - Zob.art.76 §1 kpa.

26. Szerzej na temat niejawności postępowania zob.B.Kumanicka - Michalska, Ochrona tajemnicy zawodowej w polskim prawie karnym, Warszawa 1972r., s.5 i nast.;B.Kumaniecka-Michalska, Nowe przepisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (w:) PiP 1983r., nr 11, s.29; też B.Ancker, Asknüfte durch die Verwaltung, Hamburg 1970, s.76.

27. Na temat sposobu ujawniania tajemnicy państwowej wypowiedział się także sąd administracyjny, zob.wyrok SN z dnia 17.03.1971r.(III KR 260/70), OSNK i W, nr 10, poz.151.

28. Kwestię wglądu do akt sprawy według przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z 1928r. omawia J.Pokrzywnicki (w:) Postępowanie administracyjne, Warszawa 1948r., s.82 - 85.

29. Dz.U.Nr 85, poz.397 z 1993r.

30. Następuje tu nierozerwalny związek między konkretnym postępowaniem a ogólnym upoważnieniem prawa materialnego do wydawania decyzji. Zob.J.Filipek, Strona w postępowaniu administracyjnym (w:) PiP, nr 11, s.48.

31. Por.Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych pod red.T.Kuty, Warszawa 1985r., s.81;J.Borkowski, Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle realizacji (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Warszawa 1980r., s.119 - 134 oraz J.Jędrośka, Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałość (w:) Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej, Warszawa 1980r., s.69 - 88.

32. H.Simon, Administrative Organization, New York - London 1965r., s.89.

33. W pewnych sytuacjach przepisy prawa administracyjnego regulują stosunki społeczne określając obowiązki lub uprawnienia obywateli w sposób bezpośredni w ustawie. Wówczas realizacja tych norm nie wymaga wydawania indywidualnych aktów administracyjnych np.: przepisy o regulacji obowiązku poddawania się szczepieniom ochronnym przeciwko niektórym chorobom zakaźnym; przepisy o wykonaniu obowiązku szkolnego. Por.też:O.Bujkowa, Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego, Warszawa 1984r., s.8 oraz W.Dawidowicz, Pozycja obywatela przed organami państwowymi (w:). Problemy prawo-

rządności w działaniu administracji państwowej, Warszawa 1980r., s.29 i nast.

34. Jak podkreśla J.Jędrośka podstawą prawną wydawania decyzji są nie tylko przepisy prawa materialnego uzasadniające wydanie decyzji lecz i przepisy ustalające właściwość rzeczową danego organu administracji do orzekania w sprawie. Tenże, Pojęcie decyzji ..., s.77.

35. F.Longchamps, O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym, Wrocław 1964r., s.52.

36. Odmienne stanowisko prezentuje Z.Janowicz. Uważa on, że decyzje mogą być skierowane do adresatów pozostających wewnątrz administracji. Tenże, Postępowanie przed..., s.6.

37. W myśl art.156 §1 pkt 1 kpa, naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnej powoduje nieważność decyzji bez względu na trwałość merytoryczną rozstrzygnięcia. Tak wyrok NSA z dn.7.10.1982r. (II SA 1118/82) ONSA 1982r., nr 2, poz.95;Zob.także wyroki z dn.18.11.1981r. (I SA 2358/81), ONSA 1981r., nr 2, poz.116 i z dn.28.01.1983r. (I SA 1327/82),GAP 1987r., nr 8.

38. Zob.wyrok NSA z dnia 20 VII 1981r., SA 1163/81, OSPiKA nr 9 - 10/1989r. z glosą J.Borkowskiego.

39. Por.wyrok NSA z dn.8 II 1983r., I SA 1294/8, ONSA nr 1/1983r., poz.5.

40. Por.postanowienie NSA z dnia 25 VII 1986r., IV SA 565/86, ONSA nr 2/1986r., poz.44.

41. Podobny pogląd wyraża Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok NSA z dnia 30 VII/1982r., I SA 597/82).

42. Zob.wyrok NSA z dnia 10 VII 1985r., SA/Kr 579/85, ONSA nr 2/1985r.,poz.14.

43. Zob. wyrok NSA z dnia 20 II 1981r., SA 910/81, ONSA nr 1/1981r., poz.7.

44. Dz.U.Nr 34, poz.201.

45. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na to, że o uznaniu aktu za decyzję przesądza, jego treść a nie forma (nazwa).(Wyrok NSA z dnia 22 IX 1981r., SA 791/81, ONSA nr 2/1981, poz.91) i wyrok NSA z dnia 14 VI 1983r., (SA/Wr 618/83, ONSA nr 6/1983r., poz.112). W cyt.wyroku NSA stwierdza ogólnie, że "jeżeli strona mająca w tym interes prawny wystąpiła do organu administracji państwowej o załatwienie indywidualnej sprawy, to ustalenie ich wiążących konsekwencji względem indywidualnie określonych podmiotów, w konkretnie określonej sprawie powinno się odbywać w formach prawnych właściwych dla działania tych organów.

46. NSA stoi na stanowisku, iż wszystkie czynności procesowe organu i stron powinny być zgodne z przepisami kpa tj.utrwalone na na piśmie względnie posiadać formę pisemną (wyrok NSA z dnia 4 VI 1982r., I SA 212/82, Załącznik Nr 5 do Problemów Praworządności Nr 5/1983r.).

47. Dz.U.Nr 20, poz.103.

Rozdział VII

OCHRONA OBYWATELI W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH

§1. ODWOŁANIE OD DECYZJI NAKŁADAJĄCEJ OBOWIĄZEK ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH.

Przemiany życia demokratycznego w kraju, które dokonały się pod koniec lat osiemdziesiątych spowodowały daleko idące zmiany w ochronie pozycji prawnej osób realizujących obowiązek świadczeń osobistych w czasie pokoju. Dokonano zmian w kodeksie postępowania administracyjnego oraz nowelizacji ustawy zawierającej materialną podstawę rozstrzygnięć w sprawach powszechnego obowiązku obrony[1]. Na centralną pozycję wysunięty został człowiek, którego wyposażono w katalog uprawnień służących ochronie jego sytuacji prawnej. Ochronę ogólnoludzkich wartości sprowadzono do stworzenia takich warunków, aby obywatele mogli podejmować różne działania, mające na celu zapewnienie prawidłowego toku postępowania organów administracji i wydawania zgodnych z prawem decyzji w sprawie świadczeń osobistych.

Na ogół w literaturze panują podobne opinie dotyczące kwestii ochrony prawnej obywateli. Na przykład S. Włodyka uważa, że przez ochronę prawną należy rozumieć stałą i zorganizowaną działalność, podejmowaną głównie dla ochrony prawa[2]. Przedmiotem ochrony prawnej jest z jednej strony ochrona po-

rządku prawnego, z drugiej zaś także prawa podmiotowego. Zbieżne stanowisko zajmują: W. Bentowicz i J. Mokry[3]. Według tych autorów ochrona prawna oznacza ochronę za pomocą prawa określonych dóbr i wartości niezbędnych do egzystencji i prawidłowego rozwoju jednostek, grup społecznych i całego społeczeństwa. Polega zaś na realizacji norm prawnych przez ich stosowanie za pomocą orzekania o skutkach prawnych określonych stanów faktycznych i na wykonaniu tych orzeczeń, na kontroli przestrzegania prawa przez adresatów norm oraz na obsłudze i pomocy prawnej.

Rozwiązanie problemu ochrony obywateli zobowiązanych do realizacji obowiązku świadczeń osobistych z pewnością nie było łatwe dla prawodawcy, jeżeli weźmiemy pod uwagę charakter minionych regulacji prawnych. Podejmowane wcześniej decyzje w sprawach powszechnego obowiązku ochrony były z reguły niepodważalne, a próby zmiany tych decyzji często kończyły się niepowodzeniem. Dodatkową trudnością dla prawodawcy było usytuowanie kwestii świadczeń osobistych na pograniczu dwóch zazębiających się płaszczyzn interesów. Indywidualnego interesu obywateli oraz konieczności ochrony Państwa, a więc interesu w ujęciu globalnym. Właśnie zderzenie dwóch przeciwstawnych kwestii, postrzeganych poprzez pryzmat działań zmierzających do zachowania niepodległości, nastręcza wiele trudności w przyznaniu priorytetów ochrony jednej ze stron[4]. Pomimo wyraźnie przeciwstawnych interesów nie pominięto całkowicie obywateli. Prawodawca wyposażył ich w środki prawne będące formą zabezpieczenia przed samowolą organów administracji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych, jak i organów

partycypujących w procesie realizacji tego obowiązku[5].

Przez środki prawne należy rozumieć te instytucje, za pomocą których strona uczestnicząca w postępowaniu administracyjnym może zaskarżyć decyzję w sprawie świadczeń[6]. Celem takiego zaskarżenia może być chęć uzyskania zmiany decyzji, którą uważa się za krzywdzącą, naruszającą prawo lub niesłuszną.

Aktualnie w postępowaniu w sprawie świadczeń dopuszczone są następujące środki prawne:

1. Odwołanie.
2. Stwierdzenie nieważności decyzji.
3. Wniosek o wznowienie postępowania.
4. Skarga.
5. Zaskarżenie decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP przewidują jeden ze skuteczniejszych środków prawnych w stosunku do decyzji nakładającej na obywateli obowiązek świadczeń osobistych, a mianowicie odwołanie[7]. Nawiązując do regulacji zamieszczonych w art.127-140 kpa odwołanie można określić jako formę kontroli decyzji nieostatecznych, służących ochronie obywateli niezadowolonych z decyzji wydanych przez organ pierwszej instancji - organ administracji samorządowej. W ten sposób ustawodawca kodeksowy stworzył warunki dla innego organu - wyższego stopnia do dokonania kontroli prawidłowości decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, w drodze wszechstronnego rozpatrzenia sprawy i wydania merytorycznie nowej decyzji. Tym różni się odwołanie od innych środków kon-

troli decyzji, które z reguły ograniczają się do oceny decyzji tylko pod względem ich zgodności z przepisami prawa.

W odwołaniu obywatel może zakwestionować różne sprawy i podnosić różne zarzuty. Kwestionując poprawność ustalenia stanu faktycznego oraz podnosząc naruszenie zasady prawdy obiektywnej ma on prawo wykazać brak troski o jego interesy organowi prowadzącemu postępowanie w sprawie świadczeń[8]. Bardzo ważną cechą charakterystyczną dla postępowania odwoławczego jest możliwość wniesienia odwołania również od decyzji prawidłowej. Obywatel nie ma obowiązku uzasadniania wnoszonego odwołania.

Bliższe spojrzenie na prawo wniesienia odwołania każe zwrócić uwagę na relacje jakie zachodzą na tej płaszczyźnie pomiędzy przepisami kodeksu postępowania administracyjnego a przepisami ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Otóż, zgodnie z art.127 §1 kpa legitymacja odwoławcza do wniesienia odwołania przysługuje jedynie stronie postępowania[9]. A zatem, krąg uprawnionych podmiotów nie może wykraczać poza ustalenia innego przepisu, zawartego w art.28 kpa. W rozumieniu wymienionego artykułu, stroną w postępowaniu odwoławczym jest ten kto twierdzi, że decyzja organu pierwszej instancji narusza jego interes prawny lub określa jego obowiązek zgodnie z prawem. Jeżeli odniesiemy teraz treść art.28 do przepisów materialnych otrzymamy dalszą konkretyzację powołanej zasady. Otóż, art.202 ust.3 ustawy o pow. ob. obr. przyznaje prawo wniesienia odwołania od decyzji w sprawie obowiązku świadczeń osobistych tylko dwóm kategoriom podmiotów: obywatelom, na których nałożono obowiązek świadczeń oraz podmiotom, które

wystąpiły z wnioskiem o ich nałożenie. Poza wymienionymi podmiotami wyjątek stanowi prokurator, któremu art.182 kpa przyznaje prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem.

Jeżeli jednak porównać uprawnienia obywateli na tle uprawnień prokuratora, to w przeciwieństwie do uprawnień tych pierwszych jego pozycja w postępowaniu odwoławczym jest ograniczona. Prokurator bowiem może zakwestionować decyzję w sprawie obowiązku świadczeń tylko wówczas, gdy organ administracji samorządowej wydał ją niezgodnie z prawem. Obywatel natomiast posiada prawo kwestionowania każdej decyzji, w tym także i prawidłowej[10].

Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie do jeszcze jednej instancji[11]. W praktyce oznacza to, że od decyzji w sprawie obowiązku świadczeń osobistych wydanej przez organ administracji samorządowej organem kompetentnym do rozpatrzenia odwołania jest wojewoda. Należy w tym miejscu podkreślić, że wprowadzenie dwuinstancyjności postępowania stało się powodem anulowania obowiązującej przez długi okres czasu zasady jednoinstancyjnego rozstrzygania spraw na szczeblu podstawowym, która uniemożliwiała ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ wyższego szczebla administracji.

Odwołanie od decyzji w sprawie świadczeń wnosi się do wojewody za pośrednictwem organu administracji samorządowej, który wydał decyzję, w terminie siedmiu dni od dnia doręcze-

nia jej stronie. Ustanowiony wymóg pośrednictwa we wniesieniu odwołania jest pozytywnym rozwiązaniem, ponieważ powoduje usprawnienie ponownego rozpatrzenia sprawy. Wynika to z faktu, iż organ administracji samorządowej posiada obowiązek przekazania akt sprawy organowi drugiej instancji. Patrząc natomiast z drugiej strony, kodeks daje szansę powtórnego zbadania sprawy przez organ pierwszej instancji poprzez zwrócenie uwagi na nieprawidłowość dokonanego wcześniej rozstrzygnięcia. Nową decyzję wydaną w trybie odwoławczym należy traktować, tak jak każdą inną decyzję organu pierwszej instancji. Obywatelowi służy od niej odwołanie.

Wniesienie odwołania powoduje określone skutki prawne, przede wszystkim zakaz podejmowania przez organ wydający decyzję w pierwszej instancji jakichkolwiek czynności zmierzających do przymusowego wyegzekwowania decyzji. Dalszym skutkiem wniesionego odwołania będzie bezwzględny obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy od początku i wydanie nowej decyzji.

Skierowanie odwołania do drugiej instancji powoduje podjęcie przez organ odwoławczy - wojewodę - szeregu czynności. Jedną z nich jest zbadanie dopuszczalności odwołania. Wojewoda nie dopuści odwołania w sprawie świadczeń, gdy wyczerpano tok instancji, a więc zapadła już decyzja w drugiej instancji. Ważną kwestią są tu kwalifikacje potrzebne do wniesienia odwołania. Ich brak spotyka się z negatywnym działaniem wojewody, w postaci oddalenia wniesionego odwołania.

Inną czynnością jest każdorazowe badanie dochowania terminu do wniesienia odwołania. Postanowienie organu odwoławczego

drugiej instancji, dotyczące uchybienia terminu jest ostateczne. Obywatel może jednak złożyć prośbę o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, natomiast wojewoda powinien postanowić o przywróceniu lub odmowie przywrócenia tego terminu. W szczególnie uzasadnionych przypadkach organ odwoławczy może - na wniosek strony lub z urzędu - wstrzymać wykonanie decyzji.

Wniesienie odwołania w sprawie świadczeń osobistych powoduje przeniesienie kompetencji do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy na organ drugiej instancji. Wojewoda nie jest związany ustaleniami organu administracji samorządowej, który wydał decyzję, ani żądaniami zawartymi w odwołaniu. Powinien on jednak dążyć z urzędu do wykrycia prawdy obiektywnej, a zatem do ustalenia stanu rzeczywistego sprawy. W swojej ocenie organ odwoławczy opiera się na materiale dowodowym zebranym przez organ pierwszej instancji, lecz nie wyklucza to przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów dotyczących sprawy.

Strona może wycofać wniesione odwołanie do chwili wydania decyzji przez wojewodę. Organ ten nie uwzględni wycofania odwołania, jeżeli pozwoliłoby to na utrzymanie w mocy decyzji naruszającej prawo. Dopiero przeprowadzenie przytoczonych czynności powoduje zakończenie przez organ odwoławczy postępowania i wydanie decyzji. Z punktu przeprowadzonego postępowania decyzja jest nowa, nawet jeżeli jej treść pokrywa się z treścią decyzji organu pierwszej instancji[12]. Rozstrzygnięcie wojewody może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, utrzyma on w mocy zaskarżoną decyzję. Po drugie, uchyli zaskarżoną de-

cyzję w całości lub w części i w tym zakresie dokona rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, bądź uchylając tę decyzję umorzy postępowanie pierwszej instancji[13]. Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza jeszcze inną procedurę rozpatrzenia odwołania. Mianowicie, wojewoda może wystąpić jako organ kasacyjny, a więc uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi administracji samorządowej, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części[14]. Przesłanki uchylenia i przekazania decyzji do ponownego rozpatrzenia będą wiązały się ściśle z wadami, które zostaną ujawnione w przeprowadzonym przez ten organ postępowaniu wyjaśniającym. O tym czy zaszły istotne uchybienia w czynnościach organu pierwszej instancji, powodujące konieczność ponownego rozpatrzenia sprawy, decyduje organ odwoławczy. Można więc przypuszczać, że przy odpowiednim wpływie obywatela na nowe postępowanie wyjaśniające i dowodowe oraz wskazaniu przez organ odwoławczy, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę w prowadzonym postępowaniu uzupełniającym dojdzie do wydania obiektywnej decyzji.

W końcowej fazie omawiania instytucji odwołania od decyzji w sprawie obowiązku świadczeń osobistych niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy istnieje możliwość zmiany decyzji na niekorzyść obywatela? Na postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Ewentualność taka istnieje, pomimo zapisu w art.139 kpa, iż organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się. Kluczowy argument dla odmiennej interpretacji wymienionej zasady tkwi

jednak w dalszym sformułowaniu kpa. W jego świetle dopuszcza się zmianę decyzji na niekorzyść obywatela jeżeli "zaskarżona decyzja narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny". A zatem, istnieją warunki do uwzględnienia interesu państwowego a w dalszej konsekwencji wydania decyzji, która w odczuciu obywatela będzie niekorzystna. W tym miejscu należy nadmienić, iż niemożliwe jest wydanie decyzji w pełni satysfakcjonującej dwie strony. W postępowaniu administracyjnym w sprawie obowiązku świadczeń rozpatrzenie odwołania na korzyść jednej ze stron będzie zawsze niekorzystne dla innej strony. Stąd na organie administracji ciąży prawny obowiązek "wyważenia" tych nie zawsze zbieżnych interesów. Problem obiektywnej oceny leży po stronie przyjętych przez wojewodę kryteriów, przy czym organ odwoławczy nie powinien podejmować decyzji działając w ramach uznania. W tej sytuacji w działaniu wojewody najsłuszniejsza wydaje się być zasada praworządności, której respektowanie posiada charakter obowiązku bezwzględnego. Wówczas jedynie naruszenie prawa stworzy przesłankę zmiany decyzji w postępowaniu odwoławczym.

§2. ZMIANA DECYZJI OSTATECZNEJ I JEJ SKUTKI.

W prawie administracyjnym zakłada się, że decyzja ostateczna w wyniku przeprowadzonej uprzednio kontroli instancyjnej przez organ odwoławczy przy udziale strony powinna być prawidłowa[16]. W związku z tym adresata obowiązuje zasada ważności i mocy obowiązującej decyzji ostatecznej[17]. Istnieją jednak sytuacje, w których kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza zmianę decyzji ostatecznych, w tym również dotyczących wykonania obowiązku świadczeń osobistych. Sytuacje te mogą mieć różne przyczyny a charakteryzują się tym, że wynikają z wadliwej decyzji. Moc obowiązująca aktu administracyjnego nie nasuwa żadnych wątpliwości jeżeli akt ten spełnia warunki określone przepisami prawa[18].

Przeprowadzona w poprzednim rozdziale charakterystyka zasadniczych elementów pojęcia "decyzja administracyjna" pozwala na wskazanie cech, jakim powinno odpowiadać prawidłowe rozstrzygnięcie w sprawie obowiązku świadczeń osobistych. Przypomnijmy, akt ten powinien być objawem woli kompetentnego organu, tzn. właściwego miejscowo i rzeczowo do rozstrzygnięcia w sprawie świadczeń. Po drugie, decyzja dotycząca świadczeń powinna być wydana w trybie określonym przepisami prawa. Akt taki jest wynikiem postępowania zdominowanego koniecznością zachowania wielu wymogów formalnych. Po trzecie, decyzja powinna być zgodna z przepisami prawa materialnego (tj. z ustawą o pow. ob. obr.), a więc swoją treścią musi służyć bezpośrednio realizacji celu wyznaczonego normą przyznającą organowi kompetencję do załatwienia kwestii świadczeń osobis-

tych w formie aktu administracyjnego.

Decyzja w sprawie świadczeń osobistych nie spełniająca warunków określonych prawem jest aktem wadliwym. Czy taki akt wywołuje skutki prawne, czy wiąże lub uprawnia adresata? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie ma niezwykle istotne znaczenie dla porządku prawnego.

Skutki wadliwości decyzji w sprawie świadczeń mogą być różne, ponieważ różne mogą być przyczyny tej wadliwości[19]. Naruszenie przez akt wymogów określonych prawem może bowiem polegać na naruszeniu przepisów o charakterze wyłącznie porządkowym, jak również dotyczyć okoliczności nie pozostających bez wpływu na treść aktu, a tym samym na kształt pozycji prawnej adresata, określonej tym aktem. Daje to podstawę do rozróżnienia przynajmniej dwóch typów naruszeń prawa. Po pierwsze, naruszeń prawa mogących mieć wpływ na treść decyzji w sprawie świadczeń i po drugie - nie mogących mieć takiego wpływu.

Jeżeli warunki kreacji decyzji w sprawie świadczeń zastaną naruszone w sposób nieistotny, a więc nie mogący mieć wpływu na treść tego aktu, wówczas wystarczy usunąć stwierdzoną wadę poprzez uzupełnienie lub sprostowanie decyzji.

Uchylenie decyzji nakładającej obowiązek świadczeń w skutek jej wadliwości nastąpi wówczas, gdy naruszenie prawa dotyczy okoliczności, które mogą mieć istotny wpływ na treść tego aktu[20]. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest występujący w tej sprawie brak pewności co do prawidłowości aktu. Potwierdzeniem słuszności tego stanowiska jest kodeksowa reguła (art.146 §2 kpa), w myśl której nie uchyla się decyzji,

jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swojej istocie decyzji wydanej uprzednio.

W praktyce działania organu zmierzające do zmiany decyzji ostatecznej, w sprawie obowiązku świadczeń osobistych, nastąpią na wniosek strony. Wniosek taki będzie miał charakter zawiadomienia wojewody o okolicznościach uzasadniających uchylenie, zmianę lub poprawienie decyzji. W dyspozycji obywatela pozostają dwa środki prawne:

- wniosek o wznowienie postępowania;
- uchylenie decyzji ze względu na jej nieważność.

Pierwsza instytucja - wznowienia postępowania w sprawie świadczeń osobistych odnosi się tylko do decyzji ostatecznych[20]. Ponadto może mieć miejsce w przypadku wystąpienia szczególnych okoliczności, gdy zostały wyczerpane możliwości kontynuowania postępowania instancyjnego. Przykładowo: program odwoławczy (wojewoda) wydał w danej sprawie decyzję; wygasł 7-dniowy termin przewidziany do wniesienia odwołania itp.

Celem wznowienia postępowania jest dokonanie rozpatrzenia sprawy zakończonej wydaniem decyzji ostatecznej za pomocą ponownego postępowania wyjaśniającego i dowodowego. Zamiarem ustawodawcy kodeksowego jest doprowadzenie do wydania nowej decyzji w sprawie, która w zasadzie była już rozpatrywana przez dwie merytoryczne instancje.

W odróżnieniu od odwołania, wznowienie postępowania następuje tylko wówczas, gdy spełnione zostaną warunki wyznaczone przez prawo. Ponadto wznowienie dotyczy decyzji, którą wy-

dano w wyniku wadliwie przeprowadzonego postępowania. Natomiast przedmiotem odwołania może być każda decyzja, zarówno prawidłowa jak i wadliwa.

Przechodząc do katalogu przyczyn uzasadniających wznowienie postępowania należy przyznać, iż jest on znaczny. Zgodnie z brzmieniem art.145 §1 kodeksu każda wydana przez organ administracji decyzja nakładająca na obywatela obowiązek świadczeń będzie powodem do wznowienia postępowania jeżeli:

1. Dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne okazały się fałszywe.

2. Decyzja wydana została w wyniku przestępstwa.

3. Decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji, który podlega wyłączeniu.

4. Wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję.

5. Decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu.

6. Zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydawaniu decyzji.

Wymienione przyczyny uzasadniają wznowienie postępowania wskazując, że chodzi tu zwłaszcza o błędy natury proceduralnej, które łączą się z wadliwością postępowania.

Instytucja wznowienia postępowania może być traktowana dwojako. Po pierwsze, jako środek prawny, gdy z wnioskiem o wznowienie wystąpi strona[21]. Po drugie, jako środek nadzoru, gdy organ wyższego szczebla działa z urzędu. Wśród tych pod-

miotów jest również prokurator. Zgodnie bowiem z art.184 §1 kpa postępowanie może być wznowione na skutek sprzeciwu wniesionego przez prokuratora. Sprzeciw prokuratora powoduje wznowienie postępowania z urzędu.

Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji samorządowej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym obywatel dowiedział się o istnieniu okoliczności stanowiącej podstawę do wniesienia postępowania (art.148 kpa). Termin jednego miesiąca należy uznać jako nieprzekraczalny. Można jednak żądać przywrócenia terminu, gdy uprawdopodobni się, że niezachowanie terminu nastąpiło bez winy adresata. Organem właściwym do rozpoznania i merytorycznego załatwienia jest wojewoda, który wydał decyzję w sprawie świadczeń w drugiej instancji (art.150 §1 kpa).

Rozstrzygnięcie, mocą którego następuje wznowienie postępowania ma formę postanowienia, na które nie ma zażalenia. Natomiast odmowę wznowienia postępowania organ administracji załatwia w formie decyzji, od której przysługuje odwołanie.

Wojewoda wznawiając postępowanie może z urzędu lub na wniosek strony wstrzymać wykonanie decyzji w sprawie świadczeń przez wydanie odrębnego postanowienia, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylenia decyzji w sprawie wznowienia postępowania. W takim wypadku przysługuje stronie zażalenie.

Po wznowieniu postępowania wojewoda prowadzi postępowanie od początku. Nie jest on wówczas krępowany ustaleniami dokonanymi w poprzednim postępowaniu[22].

Po przeprowadzeniu postępowania organ administracji wydaje decyzję, w której:

1. Odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia.

2. Uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia i wydaje decyzję nową, rozstrzygającą istotę sprawy.

3. Odmawia uchylenia dotychczasowej decyzji, gdy nastąpiło przedawnienie dopuszczalności uchylenia i ograniczy się tylko do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja była wydana z naruszeniem prawa oraz do wskazania okoliczności, z powodu których nie można było jej uchylić.

Należy dodać, że organ nie może uchylić dotychczasowej decyzji mimo stwierdzenia, iż zachodzą podstawy do jej uchylenia, jeśli w tej sprawie mogłaby zapaść tylko taka nowa decyzja, która w swej treści odpowiadałaby decyzji dotychczasowej.

Jeżeli obywatel nie jest zadowolony z treści nowej decyzji, może kwestionować ją w formie odwołania na ogólnych zasadach przewidzianych w celu spowodowania kontroli instancyjnej[23].

Drugim z wymienionych środków prawnych jest instytucja stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Tak, jak instytucja wznowienia postępowania służy naprawieniu wad postępowania, tak instytucja uchylenia decyzji ze względu na jej nieważność dotyczy tylko wad samej decyzji.

Przepisy kpa przytaczają w sposób wyczerpujący wady decyzji istotne dla uznania jej za nieważną. Należy jednak nad-

mienić, że aby uznać decyzję za nieważną musi nastąpić stwierdzenie nieważności takiej decyzji przez wojewodę. Kodeks w art.156 §1 dopuszcza uznanie przez wojewodę decyzji za nieważną jeżeli:

1. Wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości.
2. Wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.
3. Dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.
4. Została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie.
5. Była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały.
6. W razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą.
7. Zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa[24].

W odniesieniu do niektórych z wymienionych przyczyn przepisy określają dodatkowe warunki, które muszą być spełnione przy stwierdzeniu nieważności. Należy do nich termin oraz fakt wywołania przez decyzję nieodwracalnych skutków prawnych.

Wojewoda nie może stwierdzić nieważności decyzji w sprawie świadczeń z przyczyn wymienionych w pkt 1, 3, 4, 7, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat. Z tych samych przyczyn nie może stwierdzić nieważności decyzji przed upływem dziesięcioletniego terminu, w przypadku gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (np. świadczenie zostało wykonane przez obywatela).

Upłynięcie dziesięcioletniego terminu lub stwierdzenie, że

decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne nie przekreśla faktu, iż zawiera ona istotną wadę, która stwarza przeszkodę do uznania jej za nieważną. Oznacza to, że mimo istotnych wad decyzja w sprawie obowiązku świadczeń będzie wywoływać skutki przewidziane w prawie.

Organem właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji jest wojewoda, a więc organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał decyzję ostateczną w danej sprawie (organ administracji samorządowej).

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej obowiązku świadczeń osobistych wszczyna się na żądanie strony albo z urzędu. Odmowa organu wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji następuje w formie decyzji. Podobnie, formę decyzji przyjmuje stwierdzenie organu o nieważności decyzji w przypadku, gdy nie można stwierdzić jej nieważności pomimo wystąpienia przyczyn wymienionych w art.156 §1 pkt 1, 3, 4 i 7 kpa. Ze względu na przedawnienie albo przyjęcie, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, wojewoda ograniczy się tylko do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Jednocześnie wojewoda powinien wskazać okoliczności, z powodu których nie można było stwierdzić nieważności decyzji (np. przedawnienie lub fakt wywołania przez decyzję nieodwracalnych skutków).

Uchylenie decyzji w sprawie obowiązku świadczeń powoduje przerwanie jej oddziaływania na obywatela. Następuje ono w momencie uprawomocnienia się aktu uchylającego, a więc decyzji (art.158 §1 kpa). Uznanie decyzji w sprawie świadczeń na-

leży rozumieć za nieważny taki akt, którego w ogóle nie było i który nie wywołuje żadnych zamierzonych skutków prawnych.

Zagadnienie nieważności decyzji należy do spornych w teorii prawa administracyjnego[25]. Generalnie przyjmuje się, iż wadliwy akt administracyjny, bez względu na stopień wadliwości, istnieje i obowiązuje tak długo, aż nie zostanie uchylony lub unieważniony w sposób określony prawem. Stanowisko to opiera się na zasadzie domniemania ważności aktu administracyjnego[26]. Ostateczna ocena prawidłowości aktu może być dokonana jedynie przez kompetentny organ administracji. Obywatel nie może odmówić wykonania obowiązku świadczeń do czasu jego uchylenia lub unieważnienia[27]. Wyjątkami od tej reguły są akty zawierające wady i powodujące ich nieważność z mocy prawa, a także akty, których wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą. Zaliczyć tu trzeba również akty niewykonalne oraz akty skierowane do osoby nie będącej stroną w sprawie. Nie kwestionując prawa adresata w sprawie obowiązku świadczeń do oceny jego zgodności z prawem, należy stwierdzić, iż z punktu widzenia regulacji zawartej w kpa, również w tych czterech przypadkach jak i wszystkich innych uzasadniających stwierdzenie istotnej wadliwości decyzji, adresat odmawiający jej wykonania czyni to na własne ryzyko. Organ uprawniony do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie świadczeń może bowiem inaczej ocenić okoliczności uzasadniające, zdaniem adresata decyzji, jej unieważnienie[28].

Spośród wyjątkowych okoliczności przewidzianych prawem, umożliwiających naruszenie trwałości ostatecznej, a także prawomocnej decyzji, można wymienić przede wszystkim fakt nie

nabycia praw z tego aktu przez jego adresata (tj. organu realizującego zadania obronne za pomocą świadczeń osobistych obywateli). Okoliczność ta przewidziana jest w art. 154 §1 kpa, a jedynym warunkiem uchylenia lub zmiany aktu jest zgodność takiego działania z interesem społecznym lub słusznym interesem strony. Jeżeli z mocy decyzji jej adresat nabył prawo, wówczas okolicznością umożliwiającą naruszenie trwałości tego aktu jest zgoda uprawnionego (art.155 kpa).

Decyzja w sprawie obowiązku świadczeń osobistych może nadto utracić moc obowiązującą w wyniku: zrzeczenia się uprawnień przez adresata aktu; upływu terminu (np. ważności uprawnienia przyznanego na czas określony); śmierci wykonawcy decyzji; zmiany innych istotnych okoliczności faktycznych powodujących bezprzedmiotowość aktu; niemożności usunięcia w inny sposób stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu (art.161 kpa); uchylenia aktu przez ustawę lub inny akt normatywny wydany z upoważnienia ustawy.

Rozważania dotyczące zmiany decyzji ostatecznej wymagają uzupełnienia o jeszcze jedną kwesię. Chodzi mianowicie o to, że w sytuacji powstania szkody wyrządzonej wadliwym działaniem administracji, polegającej na wydaniu wadliwej decyzji, strona ma prawo domagać się odszkodowania[28]. Dotyczy to decyzji wadliwych uchwalanych w trybie nadzoru przez organa administracji wyższego szczebla, jak i wówczas gdy decyzję wadliwą uchyli Naczelny Sąd Administracyjny w wyniku przeprowadzonej kontroli jej legalności.

Przepisy kpa przewidują dochodzenie szkód na drodze administracyjnej i w trybie postępowania sądowego.

Odpowiedzialność odszkodowawcza wiąże się w zasadzie z podejmowaniem decyzji w wyniku wadliwie przeprowadzonego postępowania, gdy w grę wchodzą wady polegające na naruszeniu podstawowych zasad proceduralnych, które uzasadniają wznowienie postępowania (art.145 §1). Odpowiednio do tego art.153 §1 kpa stanowi, że stronie która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art.145 §1 kpa albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania przysługuje roszczenie o odszkodowanie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu cywilnego w postępowaniu przed sądem powszechnym[30].

W przypadku wadliwej treści wydanej decyzji ostatecznej (art.156 §1) stronie przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie (art.160 §1 kpa). Do odszkodowania stosuje się przepisy kodeksu cywilnego z wyłączeniem art.418 tego kodeksu.

Paragraf 3 art.160 kpa stanowi, że odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art.156 §1, chyba że winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie ponosi inna strona postępowania dotyczącego tej decyzji. W tym przypadku roszczenie odszkodowawcze przysługuje w stosunku do strony winnej powstania tych okoliczności[31].

Według art.160 §4 kpa o odszkodowaniu przysługującym od organu wymienionego w §1 tego artykułu orzeka organ administracji państwowej, który stwierdził nieważność decyzji z powodu naruszenia przepisu art.156 §1 kpa lub, że została ona

wydana z naruszeniem przepisu art.156 §1. Dochodzenie odszkodowania od strony winnej powstania okoliczności wymienionych w art.156 §1 następuje w postępowaniu przed sądem powszechnym.

Strona niezadowolona z przyznanego jej odszkodowania przez organ administracji wymieniony w art.160 §4, w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Roszczenie odszkodowawcze przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art.156 §1 kpa, albo decyzja, w której organ stwierdził, że wskazana decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art.156 §1 kpa, a nie została uchylona z powodu upływu terminu określonego w art.156 §2 kpa.

Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w przypadku, gdy ich podstawą jest nieważność decyzji cechuje dwutorowość. Jest to sytuacja odmienna aniżeli w przypadkach powodujących powstanie szkody w wyniku przeprowadzenia wadliwego postępowania uzasadniającego jego wznowienie (art.145 §1 kpa).

W sytuacji, gdy wydana zostanie decyzja o treści wadliwej, a jej wada wiąże się bezpośrednio z art.156 §1 kpa, odszkodowanie przysługuje od organu, który taką decyzję wydał. O odszkodowaniu orzeka organ, który nieważność decyzji stwierdził.

Droga sądowa przewidziana jest, gdy stronę nie satysfakcjonuje przyznane jej odszkodowanie przez organ administracji państwowej. Dopiero wówczas może ona wnieść powództwo do sądu

powszechnego. Istnieje także bezpośrednia droga sądowa. Przewidziana jest ona jedynie w odniesieniu do strony winnej powstania okoliczności wymienionych w art.156 §1 kpa. Chodzi tu o inne strony w sprawach spornych, które ze stron przyczyniły się do wydania decyzji. Wobec tych winnych stron dochodzenie postępowania ma miejsce bezpośrednio przed sądem powszechnym, z wyłączeniem drogi administracyjnej.

W niektórych wypadkach kwestia odszkodowawcza łączy się z działalnością Naczelnego Sądu Administracyjnego.
Chodzi tu zwłaszcza o sytuacje dotyczące odszkodowań w związku z uchyleniem przez NSA wadliwych decyzji ostatecznych. Podstawy tej odpowiedzialności uregulowane w art.215 §1 kpa, mają zastosowanie, gdy sąd administracyjny w swoim orzeczeniu uchyli zaskarżoną decyzję a organ administracji państwowej rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie. Ponadto, jeżeli sąd administracyjny stwierdzi nieważność zaskarżonej decyzji z powodu naruszenia przepisu art.156 §1 albo stwierdzi w myśl art.156 §2, że decyzja wydana została z naruszeniem przepisu art.156 §1. W obu przypadkach stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania lub uchylenia albo stwierdzenia nieważności tej decyzji służy odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności stanowiących podstawę uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji bądź stwierdzenia, że decyzja wydana została z naruszeniem przepisu art.156 §1 kpa.

§3. SKARGA.

Instytucją specyficzną, związaną w sposób pośredni z ochroną obywateli realizujących obowiązek świadczeń osobistych jest instytucja skargi. Skarga należy do uniwersalnych środków kontroli sprawowanej przez obywateli nad administracją[32]. Jej szczególna rola wynika z faktu, iż prawo do złożenia skargi ma każdy obywatel w interesie własnym lub interesie innych osób. Skarga w sprawie świadczeń osobistych może być wnoszona do każdego organu władzy lub administracji państwowej bez ograniczenia czasowego i zachowania ściśle określonej formy. Instytucja ta ma więc charakter środka powszechnie dostępnego (actio popularis).

Szczególne znaczenie ma skarga dla osób będących stroną w postępowaniu w sprawie świadczeń. Strona bowiem może wnieść skargę po wydaniu decyzji administracyjnej, czyli wówczas gdy nie przysługuje jej już zwyczajny środek prawny w postaci odwołania[33].

Skarga w wyraźny sposób różni się od zasadniczego środka prawnego, jaki przysługuje obywatelowi w sprawie świadczeń osobistych, tj. odwołania.

Po pierwsze, skargę może wnieść każdy obywatel do organów państwowych różnego szczebla. Odwołanie natomiast może wnieść tylko strona postępowania, w określonym terminie i do właściwego organu. W konsekwencji odmienne są skutki prawne skargi w porównaniu z odwołaniem. Dla organu administracyjnego złożenie skargi powoduje powstanie obowiązku rozpatrzenia lub skierowania do organu właściwego do jej rozpatrzenia i powia-

domienia skarżącego o załatwieniu skargi.

Po drugie, skarga nie wstrzymuje wykonania decyzji z mocy prawa, natomiast wniesienie odwołania powoduje skutek odwrotny.

Po trzecie, odwołanie dotyczy tylko decyzji nieostatecznej. Skarga zaś może dotyczyć każdej decyzji, braku decyzji, bierności organu administracji, niewłaściwego jej działania, czynności materialno-technicznych itp.

Po czwarte, odwołanie może być składane tylko jeden raz po wydaniu decyzji w sprawie świadczeń osobistych przez organ administracji samorządowej. Nie ma natomiast ograniczeń co do ponownego lub kilkakrotnego składania skargi w tej sprawie.

Po piąte, odwołanie składa się do organu drugiej instancji poprzez organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Z kolei obiektywne załatwienie sprawy wymaga by skarga została rozpatrzona jedynie przez organ nadrzędny nad organem wydającym decyzję.

Po szóste, dla odwołania się od decyzji istotny jest termin, który z reguły bywa prekluzyjny. Oznacza to, że po ustanowionym przez akt prawny terminie decyzja nie może być rozpatrywana. Podobny wymóg nie dotyczy skargi[34].

Przepis kpa (art.227) stanowi, że przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organa lub ich pracowników, naruszenie praworządności oraz słusznych interesów obywateli, a także przewlekłe biurokratyczne załatwianie spraw. Przyjąć zatem należy, że skarga może być wymierzona wobec konkretnego aktu prawnego lub stanowić formę krytyki konkretnej sytuacji w od-

niesieniu do spraw indywidualnych[35].

Jeżeli obywatel, na którego nałożono obowiązek świadczeń osobistych zwróci się do organu administracji nie określając w ogóle charakteru prawnego swojego podania (tj. nie określi go jako odwołanie lub skargę) albo określi go niewłaściwie, wówczas organ przyjmujący podanie obowiązany jest dokonać kwalifikacji prawnej pisma obywatela zgodnie z jego treścią oraz nadać odpowiedni, w danym przypadku, bieg sprawie. Natomiast, gdy skarga w swojej treści odpowiada odwołaniu zostanie wniesiona przez stronę w terminie ustawowo przewidzianym do jej wniesienia, spowoduje wszczęcie postępowania odwoławczego. Obywatel nie może ponieść najmniejszych konsekwencji z powodu nieumiejętności odróżnienia omawianych środków prawnych.

Przepisy kpa posługują się pojęciem: "organ właściwy do rozpatrzenia" i "organ do załatwienia skargi". Powoduje to konieczność przybliżenia wymienionych pojęć, bowiem pomiędzy terminem "organ właściwy do rozpatrzenia (art.232)" a "organ właściwy do załatwienia sprawy" (art.237) istnieje zasadnicza różnica. Oznacza to, że nie każdy organ, do którego zostanie wniesiona skarga jest właściwy do jej rozpatrzenia i jednocześnie do merytorycznego załatwienia. Organem właściwym do załatwienia sprawy dotyczących świadczeń osobistych jest tylko ten organ, którego właściwość i kompetencje uregulowane są w prawie materialnym (tj. ustawie o pow. ob. obr.)[36].

Przepisy dotyczące skargi przywiązują znaczną wagę do właściwości organu powoływanego do rozpatrzenia skargi. Obowiązuje tu ogólna zasada, że właściwy jest organ nadrzędny, którego

dotyczy skarga[37].

Do rozpatrzenia skargi dotyczącej świadczeń osobistych właściwy jest organ bezpośredni wyższego stopnia. Przykładowo, w stosunku do organu administracji samorządowej - w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej (w tym i dotyczących obronności państw) - organem nadrzędnym jest wojewoda. W odniesieniu do wojewody rozpatrzenie skargi leży w kompetencji naczelnego organu administracji państwowej sprawującego nadzór nad działalnością tego organu - Prezesa Rady Ministrów (art.230 kpa).

Skargi kierować można również do wymiaru sprawiedliwości i organów prokuratury. Interwencje prokuratora w postępowaniu administracyjnym często mają miejsce właśnie na skutek wniesienia skargi złożonej przez obywatela.

Skierowanie skargi dotyczącej świadczeń osobistych do organu niewłaściwego powoduje, że powinien on niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać sprawę właściwemu organowi zawiadamiając jednocześnie o tym skarżącego, albo też wskazać mu właściwy organ (art.231). Jeżeli skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu, wówczas organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia (art.232). Nawiązując do regulacji art.231 oraz art.232 kpa wyłania się podmiotowy podział skarg. Może to być skarga na indywidualnego pracownika oraz skarga na organ administracji. Skargę na pracownika przekazuje się do rozpatrzenia jego przełożonemu służbowemu, zobowiązując go jednocześnie do zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi (art.232).

W obu tych przypadkach kpa przewiduje odmienne zasady określenia właściwości organu, który powinien rozpatrzyć skargę, jak to wynika z omówionych wyżej postanowień kpa. Trzeba również zwrócić uwagę na różne skutki wywoływane przez skargę, w zależności od pozycji skarżącego się w postępowaniu administracyjnym. Kwalifikacja prawna skargi zależy od tego czy skarżącym jest strona, czy też nie. Skarga pochodząca od strony podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Skarga zaś pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (art.234 kpa).

Inna jest natomiast kwalifikacja skargi w przypadku, gdy dotyczy sprawy, która już została rozstrzygnięta w toku postępowania administracyjnego przez wydanie decyzji ostatecznej. W tym przypadku treść skargi decyduje o tym, czy organ właściwy do jej rozpatrzenia uzna ją za żądanie wznowienia postępowania lub za żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, albo też jej uchylenia lub zmiany z urzędu (art.235 kpa). Jeżeli w skardze wskazano fakty, które wymienia art.145 kpa (będące przyczyną wznowienia postępowania), wówczas organ załatwiający skargę obowiązany jest przeprowadzić odpowiednio postępowanie wyjaśniające i wydać odpowiednie postępowanie o wznowieniu postępowania albo o odmowie wznowienia postępowania (zgodnie z art.149 kpa)[38]. Odpowiednie przepisy dotyczące warunków wznowienia postępowania i jego skutków stosuje się w pełni także do przypadków uruchomienia tego środka prawnego w wyniku skargi.

Jeżeli zawarte w skardze fakty znajdują odzwierciedlenie wśród jednej z przyczyn nieważności wymienionych w art.156 kpa, wówczas skargę należy potraktować jako żądanie uznania decyzji za nieważną i wszcząć postępowanie wyjaśniające, które zakończy się - zależnie od jego wyników - wydaniem decyzji stwierdzającej jej nieważność lub też decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji (art.157 i art.156 kpa).

Skarga może także spowodować postępowanie, które wynika z uchylenia zmiany decyzji (art.145 i art.156 kpa). Chodzi tu o decyzję ostateczną na mocy, której żadna ze stron nie nabyła prawa. Decyzja ta może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji, który ją wydał lub przez organ wyższego stopnia. Warunkiem uchylenia lub zmiany takiej decyzji jest interes społeczny lub słuszny interes strony.

W skutek skargi może być również uchylona lub zmieniona decyzja w sprawie obowiązku świadczeń osobistych, w każdym czasie i za zgodą strony, przez organ administracji, organ administracji samorządowej lub organ wyższego stopnia.

Kończąc omawianie instytucji skargi trzeba podkreślić, że skarga w sprawie obowiązku świadczeń osobistych odgrywa rolę dodatkowego środka prawnego w postępowaniu administracyjnym[39]. W wyniku przeprowadzonej kontroli oraz oceny załatwiania skarg organa administracji samorządowej oraz organa terenowej administracji rządowej nadzorujące i kontrolujące postępowanie skargowe obowiązane są podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn skarg. Skargi bowiem mogą sygnalizować złą organizację pracy, niewłaściwe funkcjonowanie

przepisów prawnych lub wadliwe ich stosowanie itp. Ta rola skarg służy pogłębieniu zaufania obywateli do administracji oraz przestrzegania fundamentalnych zasad kodeksu postępowania administracyjnego.

§4. SĄDOWA KONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ DOTYCZĄCEJ OBOWIĄZKU ŚWIADCZEŃ OSOBISTYCH.

Sądowa kontrola administracji w sposób szczególny służy ochronie praw podmiotowych obywateli, których dotyczy rozstrzygnięcie w sprawie obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju. Ten rodzaj kontroli wykonywany jest przez organ niezawisły, a tym samym niezależny od administracji. Nie wiążą go - tak jak administrację - przepisy wewnętrzne, a jedynie prawo powszechnie obowiązujące[40].

W typowym układzie stosunków administracyjnych mamy do czynienia z sytuacją, kiedy organ administracji w sposób jednostronny decyduje o prawach czy obowiązkach innego podmiotu. Istnieje wprawdzie w trybie instancji kontrola uruchamiana w drodze środków odwoławczych, ale i wówczas o sprawie rozstrzyga organ administracji. W konsekwencji w dalszym ciągu mamy do czynienia z układem wynikającym ze stosunku administracyjno-prawnego. Sytuacja całkowicie zmienia się dopiero, gdy mamy do czynienia z sądową kontrolą decyzji administracyjnej[41]. W tej sytuacji zamiast układu nadrzędności i jednostronnego rozstrzygania przez organ administracji o prawach czy obowiązkach drugiego podmiotu, spór rozstrzyga podmiot trzeci (sąd), w którym to sporze zarówno organ administracji, jak i obywatel zobowiązany do świadczeń osobistych stają się równorzędnymi stronami.

Przedstawiona kontrola administracji chroni w zasadzie przed naruszeniem prawa przez organa rozstrzygające w sprawie świadczeń, pod warunkiem, że strona złoży wniosek zaskarżają-

cy wydaną uprzednio decyzję w sprawie świadczeń[42]. Oznacza to, że w sytuacji, gdy jedna ze stron postępowania w sprawie obowiązku świadczeń osobistych otrzyma decyzję pozytywną, niezgodną z prawem, którą nie zaskarży, Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał jej nie będzie. Poza kontrolą przeprowadzaną pod kątem naruszeń prawa, sąd nie przeprowadza kontroli innego rodzaju. Nie należy też do jego zakresu działania wyręczanie czy zastępowanie administracji w jej decyzjach merytorycznych[43]. Mimo tych ograniczeń sądową kontrolę decyzji dotyczących świadczeń osobistych należy uznać za jedną z doskonalszych form ochrony praw podmiotowych, ze względu na jej bezstronność i zasygnalizowaną zmianę układu stosunku administracyjnego w stosunek równych stron, biorących udział w postępowaniu przed trzecim organem.

Ważnym aspektem sądowej kontroli decyzji jest orzecznictwo NSA, które przyczynia się do kształtowania jednolitej wykładni przepisów obowiązujących w administracji. Ponadto wywiera profilaktyczny wpływ na organa administracji w kierunku przestrzegania prawa[44]. Znaczenie kontroli sądowej dla ochrony obywateli realizujących obowiązek świadczeń osobistych jest, jak widać, oczywiste. Trzeba podkreślić, że jeszcze do niedawna sprawy dotyczące obronności nie mogły być kierowane na drogę sądową. Były więc wyłączone spod kontroli sądu. Pominięcie przez ówczesną klauzulę enumeratywną kpa spraw dotyczących obronności spowodowało wyeliminowanie przepisów o sądowej kontroli decyzji ostatecznych. Takie rozwiązanie było oczywiście niekorzystne, z punktu widzenia ochrony obywateli, gdyż oznaczało w praktyce prawdopodobieństwo funkcjonowania

decyzji posiadających uchybienia pod względem formalno-prawnym. Tym samym decyzje nakładające obowiązek świadczeń osobistych na obywateli nie spełniające kodeksowych wymogów (np. decyzje wadliwe), mogły wywierać względem nich skutki prawne. Podważona była zatem podstawowa zasada postępowania administracyjnego - zasada praworządności. W takiej sytuacji pozycja obywateli realizujących konstytucyjny obowiązek obrony państwa była zdecydowanie niekorzystna.
Wspomniana regulacja prawna funkcjonowała przez cały okres powojenny. Dopiero przemiany społeczno-polityczne pod koniec lat osiemdziesiątych spowodowały zmiany niekorzystnego brzmienia art.196 §2 kpa. Po wprowadzeniu w dniu 24 maja 1990 r. do porządku prawnego ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego - w sposób zasadniczy zmieniło sytuację prawną obywateli. Od tego momentu sprawy dotyczące obronności, w tym świadczeń osobistych, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej mogły być zaskarżane do NSA na skutek niezgodności z prawem[45].

Przedmiotem kontroli NSA mogą być tylko indywidualne decyzje administracyjne w rozumieniu kpa, które są badane z punktu widzenia legalności (art.196 §1)[46]. Niemniej w toku badania legalności decyzji NSA może badać także niezgodność przepisów wykonawczych z ustawą, na podstawie których wydano decyzję[47]. W takiej sytuacji NSA zawiadamia organ, który wydał akt wykonawczy. Także na zasadzie sygnalizacji powiadamia organ, który wydał zaskarżoną decyzję o istotnych uchyleniach, jeżeli wyjdą one w toku sądowego postępowania. Zasada powiadamiania dotyczy także różnych uchybień w zakresie nie

przestrzegania terminów załatwiania spraw.

Aby skarga była skuteczna musi, obok formy decyzji, pod względem treści czynić zadość warunkom dla pism procesowych w postępowaniu cywilnym, zwłaszcza dla rewizji (art.370 kpc).Powinna ona zawierać następujące elementy:

1. Oznaczenie sądu, do którego jest skierowana (np. "Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie") oraz oznaczenie terenowego organu rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego.
2. Imię i nazwisko lub nazwę skarżącego oraz jego adres, imię i nazwisko przedstawicieli ustawowych i pełnomocników oraz ich adres.
3. Datę.
4. Oznaczenie zaskarżonej decyzji z podaniem dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.
5. Oznaczenie podstaw zaskarżania i ich uzasadnienie.
6. Dokładne określenie żądania (np. wniosek o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub oznaczonej części).
7. Podpis skarżącego albo jego przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika.
8. Wymienienie załączników (np. pełnomocnictwo, dowód uiszczenia wpisu itp.).

Zgodnie z art.200 kpa skargę wnosi się do sądu administracyjnego za pośrednictwem terenowego organu rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego, który wydał zaskarżoną decyzję w ostatniej instancji. Wojewoda zobowiązany jest przekazać skargę wraz z aktami sprawy do NSA w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. W tym też terminie może on zmie-

nić lub uchylić decyzję, jeżeli uzna w całości skargę za słuszną; wówczas nie nadaje się skardze dalszego biegu.

Prawo złożenia skargi do NSA stwarza stronie wzmocnienie pozycji względem organu administracji, który nie ma już możliwości wywierania na nią wpływu[48]. Skarżony organ posiada prawo cofnięcia swojej decyzji ale umorzenie postępowania sądowego nastąpi dopiero wówczas, gdy strona cofnie swą skargę. Istnieje jeszcze inna zaleta wynikająca z dopuszczalności złożenia skargi na decyzję w sprawie świadczeń przed sądem administracyjnym. Powstają wtedy obiektywne okoliczności powtórnego zbadania sprawy i zastanowienia się przez wojewodę nad prawidłowością swego postępowania. Wojewoda rozpatrując skargę powinien zaspokoić żądanie całości, natomiast nie posiada prawa podejmowania rozwiązań częściowych. Wymieniony uprzednio organ, przekazując natomiast skargę sądowi, obowiązany jest wnieść również odpowiedź na tę skargę (art.200 §3). Odpis odpowiedzi, zgodnie z wymogiem art.128 kpc, winien być doręczony również i skarżącemu. W związku z dopuszczalnością sądowego skarżenia decyzji w sprawie świadczeń osobistych nasuwa się pytanie: czy z mocy prawa następuje wstrzymanie wykonania decyzji? Otóż, ustawodawca kodeksowy zadecydował, iż wniesienie skargi na decyzję w sprawie świadczeń nie wstrzymuje wykonania decyzji. Organ pozwany, tj. wojewoda, ma jednak prawo wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji (jeżeli jest wadliwa) z urzędu lub na wniosek skarżącego jeszcze przed przekazaniem skargi do sądu (art.201 §1). Po przekazaniu natomiast skargi do sądu administracyjnego, "o wstrzymaniu wykonania decyzji orzeka ten sąd na posiedzeniu niejaw-

nym" (art.201 §2)[49].

Z przyjętego w kpa rozwiązania należy przypuszczać, że praktyczny obowiązek świadczeń będzie wykonany jeszcze przed wpłynięciem skargi do sądu administracyjnego. Na ten stan rzeczy wpływają różne czynniki jak: termin przekazania przez wojewodę akt sprawy do sądu administracyjnego, termin wykonania decyzji a nawet wola organu administracji przekazującego akta sprawy do sądu.

Zgodnie z przepisem art.202 ust. 3 ustawy o pow. ob. obr. decyzję o nałożeniu obowiązku wykonania świadczenia doręcza się osobie zobowiązanej na 14 dni przed terminem stawiennictwa do wykonania. Dodatkowym elementem decyzji dotyczącej świadczeń jest nadanie jej klauzuli rygoru natychmiastowej wykonalności w terminie wskazanym w decyzji. Jeżeli zatem dokonamy konfrontacji z dyspozycją art.200 §2 kpa, który nakazuje wniesienie skargi wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia, wówczas okazuje się, że decyzja może być wykonana zanim uchyli ją sąd. Realizacja decyzji przez osobę zobowiązaną do świadczeń nastąpi więc w każdym wypadku jeżeli akta sprawy zostaną przekazane do sądu administracyjnego powyżej 14-tego dnia od chwili otrzymania decyzji. Opieszałość w załatwianiu sprawy lub zła wola organu administracji może więc spowodować, że przy teoretycznej ochronie obywatela dojdzie do wykorzystania obowiązku pomimo naruszenia prawa przez wymieniony organ administracji.

O zakresie kontroli sprawowanej przez sąd decydują dwie kwestie: pierwsza, natury formalnej a więc wynikająca z

art.196 §2 oraz druga, natury materialnej. O ile pierwsza kwestia nie budzi wątpliwości o tyle druga wymaga wyjaśnień. Otóż przedmiotem sądowej kontroli mogą być tylko i wyłącznie czynności posiadające cechy indywidualnego rozstrzygnięcia co do sprawy w rozumieniu art.107 §1 (tj. określonego mianem decyzji). Nie może to być, przykładowo, postanowienie w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie obowiązku świadczeń osobistych.

O faktycznym zakresie sądowej kontroli decyduje, oprócz art.196 kpa, sfera przepisów określająca konkretne podstawy prawne do przeprowadzenia oceny prawidłowości decyzji ostatecznych oraz ich uchylenia. Zawiera je w swej treści art.207 §1, 2, 3 kpa. Zgodnie z brzmieniem wymienionego artykułu sąd administracyjny uwzględniając skargę strony uchyla decyzję w całości lub w części, w miarę potrzeby również i decyzję wydaną przez organ pierwszej instancji, albo stwierdza nieważność lub niezgodność decyzji z prawem[50].

Decyzja podlega uchyleniu, jeżeli sąd administracyjny stwierdził: naruszenie prawa materialnego (chyba że naruszenie to nie miało wpływu na wynik sprawy), naruszenie prawa mającego podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art.145 §1.

Ponadto sąd administracyjny stwierdza nieważność decyzji jeżeli zachodzą przyczyny uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji określone w art.156 §1 kpa.

Z punktu ochrony praw obywatela ma to poważne znaczenie, ponieważ w skierowanej do NSA skardze można podnosić naruszenia różnych przepisów prawa materialnego oraz przepisów procedu-

ralnych[51]. Przykładowo, obywatel ma prawo powołać się na brak uzasadnienia decyzji, naruszenie przepisów związanych z postępowaniem dowodowym itp. To poszerzenie dopuszczalności kwestionowania decyzji ostatecznych przez stronę w skardze do NSA należy ocenić pozytywnie.

Rozpatrując kwestię zaskarżalności decyzji do sądu administracyjnego nie sposób pominąć przepisów, które w sposób pośredni przyczyniają się do kontroli sądowej. Do grupy tej należy art.214 kpa dopuszczający kontrolę aktów normatywnych wykonawczych, stanowiących podstawę wydanych decyzji w przypadku gdy ich treść zawiera wadliwości i jest niezgodna z ustawą. Pośredni wpływ na pozycję prawną obywatela wyraża się m.in. tym, że jeżeli NSA rozpatrując skargę na decyzję w sprawie świadczeń stwierdzi, iż niezgodność decyzji z ustawą jest następstwem zastosowania niezgodnego z ustawą aktu wykonawczego, stanowiącego podstawę wydania kwestionowanej decyzji, może decyzję tę potraktować jako nielegalną i zawiadomić o tym organ, którego dotyczy skarga oraz właściwy organ wyższego stopnia. W praktyce realizacji świadczeń, aktem wykonawczym o treści niezgodnej z prawem może być plan świadczeń, na podstawie którego organ administracji samorządowej nakłada na obywatela obowiązek świadczenia osobistego. W takim wypadku NSA powinien powiadomić organ, który dany akt wydał o niezgodności treści planu z aktem normatywnym. Zakwestionowanie przez sąd administracyjny legalności aktów wykonawczych, będących podstawą wydanych decyzji w sprawie świadczeń, ma na celu wyeliminowanie ich z obrotu prawnego, a tym samym zabezpieczenie obywateli przed pogorszeniem ich indywidualnej po-

zycji.

Na zakończenie rozważań nad kwestią ochrony obywatela w toku kontroli legalności decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych przez sąd administracyjny zwrócenia uwagi wymaga jeszcze jeden element warunkujący wszczęcie postępowania przez NSA. Otóż zgodnie z art. 198 kpa obywatel może zwrócić się ze skargą do NSA po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym. W świetle wymienionego przepisu prawo wniesienia skargi uzależnione jest od faktu wyczerpania innych środków kontroli, w szczególności zaś kontroli instancyjnej za pomocą wnoszonych we właściwym czasie odwołań. Istnieje wszakże jeden wyjątek, tego rodzaju zastrzeżeń nie formułuje kpa wobec prokuratora. Może on wnieść skargę do NSA na każdą decyzję ostateczną, w tym także i na decyzję wydaną przez organ pierwszej instancji, która uzyskała cechy decyzji ostatecznej, a uprawniony podmiot nie skorzystał z prawa wniesienia odwołania i upłynął przewidziany termin do jej wniesienia. Ponadto prokurator posiada prawo wniesienia skargi do NSA w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia lub ogłoszenia stronie decyzji ostatecznej. Jak widać, prokurator ma najszersze możliwości korzystania z prawa wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, gdyż może on kontrolować wszystkie decyzje ostateczne.

Po wpłynięciu skargi sąd bada na posiedzeniu niejawnym dopuszczalność skargi (art.204 kpa). Uznając dopuszczalność skargi, sąd wyznacza rozprawę, nie będąc związany granicami skargi[52]. Po rozpatrzeniu NSA oddala skargę, uwzględnia ją, uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub stwierdza jej nieważ-

ność albo niezgodność z prawem (art.207). Ocena prawna zawarta w orzeczeniu sądu jest wiążąca dla tego sądu oraz organu administracji, który wydał decyzję (art.209).

Reasumując, w postępowaniu przed NSA dochodzi do zasadniczego zwrotu w zakresie pozycji prawnej obywatela. Podważony zostaje dotychczasowy administracyjno-prawny stosunek opierający się na zasadzie nierówności stron. Przepis art.202 §1 kpa wymieniając organ administracji jako stronę przeciwną, daje wyraz respektowania w postępowaniu sądowym zasady równości występujących w nim podmiotów. Obywatel będąc stroną w procesie nakładania obowiązku świadczeń osobistych podporządkowany jest woli organu prowadzącego postępowanie administracyjne, natomiast stając przed sądem jest równorzędnym partnerem tego organu. Jeżeli chodzi o organ administracji samorządowej (organ nakładający obowiązek świadczeń) występujący przed NSA, uwidacznia się ograniczenie jego praw w charakterze strony. Nie posiada on bowiem prawa najważniejszego - spowodowania wszczęcia postępowania przed NSA. Podobnie organ, który wydał decyzję w sprawie świadczeń nie może wnieść na nią skargi. A więc ochrony prawnej domagać się może jedynie adresat decyzji a nie strona, którą przed NSA staje się organ administracji. W swojej działalności sąd administracyjny bada też działalność tego organu pod kątem naruszeń prawa, a nie obywatela.

PRZYPISY DO ROZDZIAŁU VII

1. Por. art.3 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z dnia 28 marca 1980r. Nr 9, poz.26 z brzmieniem art.3 ustalonym przez ustawę z dnia 24 maja 1990r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz.201) oraz regulacje zawarte w dziale VIII ustawy z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony PRL (Dz.U. z 1988 r. Nr 30, poz.207) z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w ustawie z dnia 25 października 1991r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw. (Dz.U. z 1991 r. Nr 113, poz.491).

2. S.Włodyka, Ustrój organów ochrony prawnej, Warszawa 1975r., s.9.

3. W.Bentowicz, J.Mokry, Organizacja ochrony prawnej w PRL, Warszawa 1987r., s.39.

4. S.Gebert zwraca uwagę, że racje państwowe uwzględniające interes całego społeczeństwa są nadrzędne w stosunku do wszystkich motywacji jednostkowych bądź regionalnych, Tenże (w:) Przejście na dwustopniowy system rad narodowych, RNGA 1975r., nr 1, s.12.

5. B.Adamiak problematykę weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych rozpatruje przede wszystkim z punktu widzenia środków prawnych. Tenże (w:) Odwołanie w polskim

systemie postępowania administracyjnego, Wrocław 1980r., s.23.

6. Kwestii środków prawnych poświęca dużo uwagi J. Starościak (w:) Prawo administracyjne, Warszawa 1977r., s.297 i nast., Zob. także Z. Janowicz, Ogólne postępowanie administracyjne, Poznań 1972r., s.159.

7. Odwołanie jako podstawowy środek służący ochronie praw strony analizuje M. Stahl (w:) Tok instancji i środki prawne w Kodeksie postępowania administracyjnego. PiP 1980r., nr 9, s.34 i nast.

8. W interesie strony leży podanie do wiadomości organów wszelkich istotnych okoliczności sprawy. Zob. wyrok NSA z dnia 4 IV 1982r. I SA 212/82, ONSA, nr 1/1982, poz.51.

9. Weryfikacja rozstrzygnięć w administracyjnym toku instancji następuje wyłącznie wskutek czynności strony, jaką jest wniesienie zwyczajnego środka prawnego. Zob. wyrok NSA z dnia 23 V 1984, II SA 2048/83, onsa nr 1/1984r., poz.51.

10. Istnieje obowiązek uwzględnienia przez organ administracji samorządowej wypowiedzi strony i ustosunkowanie się do tych wypowiedzi, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone dowody. Zob. uzasadnienie wyroku NSA z dnia 26 X 1984r., II SA 1161/84, OSNA nr 2/1984, poz.97.

11. Zasada dwuinstancyjności odnosi się nie tylko do zwyczajnego toku postępowania administracyjnego, lecz tak-

że do decyzji wydawanych w wyniku postępowań nadzwyczajnych, co stwierdził w wyroku z dnia 11 VI 1981r. I SA 584/81: "Organ administracji II stopnia stwierdzający nieważność decyzji organu I stopnia na podstawie art.156 działa jako organ nadzoru, a nie jako organ odwoławczy, co skutkuje, że od takiej decyzji stwierdzającej nieważność przysługuje odwołanie w postępowaniu instancyjnym", OSNA nr I/1981, poz.55.

12. Organ odwoławczy uchylając zaskarżoną decyzję może wydać decyzję, która jest korzystniejsza (reformatio in meius) albo mniej korzystną dla odwołującej się strony (reformatio in peius). Zob. J. Jędrośka, Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, PiP 1977r., z.20 oraz S. Marcinkiewicz, Kasacja orzeczenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 1976r., s.89.

13. W sprawie uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji wypowiedział się NSA już w początkowym okresie swej działalności. W swojej wypowiedzi podkreślił obowiązek załatwienia sprawy przez wydanie reformacyjnej decyzji (wyrok z dnia 26 IX 1981r, II SA 400/81, ONSA, nr 2/1981, poz.88; wyrok z dnia 25 V 1983r, II SA 403/81, ONSA nr I/1983, poz.33).

14. Według poglądu wyrażonego w orzecznictwie NSA nie jest dopuszczalne wydanie decyzji kasacyjnej i jednoczesne

stwierdzenie nieważności decyzji pierwszej instancji (Wyrok z dnia 5 I 1982r II SA 919/81, ONSA nr 1/1982, poz.5).

15. S.Rozmaryn nazwał ten obowiązek jako zasadę celowości, Tenże (w:) O zasadach ogólnych postępowania administracyjnego, PiP 1961r., z.12, s.891. Por. też T. Bigo, Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1960r., z.3, s.112 i nast.

16. Domniemanie prawidłowości decyzji ostatecznej podkreśla orzecznictwo NSA w wyroku z dnia 20 VII 1981r/SA 1478/81, poz.72/NSA.

17. Wzorem postępowania sądowego nauka postępowania administracyjnego rozróżnia prawomocność materialną i prawomocność formalną aktu administracyjnego. Prawomocność formalna polega na tym, że nie można aktu administracyjnego wzruszyć ze skutkiem prawnym za pomocą zwyczajnych środków prawnych (ius inter partes facit). Prawomocność materialna natomiast, to niewzruszalność aktu administracyjnego, która wiąże zarówno stronę jak i organy państwowe (ius inter omnes facit)). Zob. np. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, Instytucje postępowania administracyjnego (w:) Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych pod red. J. Starościaka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973r., s.387.

18. Zob. T. Woś, Moc wiążąca aktów administracyjnych w

czasie, Warszawa 1978r., s.196 i nast.

19. Dość interesującą propozycję wysunął E. Ochendowski. Autor uważa aby jako istotne kryterium przy ustalaniu katalogu wad powodujących nieważność aktu administracyjnego ex tunc przyjąć oczywistość wady, rozumianą w tym sensie, iż każdy rozsądny obywatel uzna akt dotknięty tego typu wadą za nieobowiązujący, i nie ważny z powodu jego sprzeczności z porządkiem prawnym naszego państwa, Tenże (w:) Propozycje udoskonalenia niektórych instytucji postępowania administracyjnego, PiP 1977r., nr 12, s.56.

20. Wznowienie postępowania ma w pewnym stopniu charakter samoistny, nie jest natomiast kolejną fazą wcześniejszego postępowania i nie jest związane z administracyjnym tokiem instancji. Pogląd ten znajduje wyraz w orzecznictwie NSA /Wyrok z dnia 11 VII 1986r, IV SA 310/86 (nie publikowany)/.

21. Uprawnioną do żądania wznowienia postępowania jest strona, którą pominięto przy niektórych czynnościach dowodowych oraz osoba o kwalifikacjach strony, której organy wogóle nie zawiadomiły o wszczętym postępowaniu; Zob. bliżej J. Litwin, Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa (w:) Palestra 1965, nr 10, s.42 i nast. Zob. też wyroki NSA z dnia 3.09.1986r. (SA/Kr 493/86), GAP 1978, nr 9 z komentarzem Starczewskiego i z dnia 3.05.1985/II SA 112/85, ONSA 1985, nr 1, poz.27.

22. Organ nie jest związany żądaniem strony i może go nie uwzględnić jeżeli: 1) przedmiotem dowodu jest okoliczność nie mająca znaczenia dla sprawy; 2) żądanie dotyczy okoliczności już stwierdzonych bezspornie innymi dowodami lub po zakończeniu rozprawy (art.78 §1 kpa), chyba że żądanie dotyczy okoliczności mających znaczenie dla sprawy (art.78 §2), (Wyrok NSA z dnia 17 III 1986r, III SA 1160, ONSA nr 1/1986, poz. 19).

23. Do czasu zakończenia sprawy decyzją ostateczną strona zawsze może zmodyfikować swoje żądania, zaś organ administracji ma obowiązek ocenić go na nowo w świetle obowiązujących przepisów prawa materialnego po wyczerpującym ustaleniu stanu faktycznego; zob. wyrok NSA z dnia 24.II.1983r. (I SA 1504/83), ONSA 1983, nr 2. s.101.

24. Odmienny pogląd reprezentuje M. Stahl. Twierdzi on, że fakt istnienia wad w decyzji ostatecznej określonych w art.156 nie wywołuje automatycznie jej nieważności. Tenże, Tok instancji ..., s.32-33.

25. Por. pogląd Z. Janowicza, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa-Poznań 1982r., s.234-242; pogląd zawarty w: Zarys prawa administracyjnego pod red. Z. Leońskiego, Warszawa-Poznań 1985r., s.170; J. Jędrośka, Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałość (w:) Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej, pod red. L. Bara, Warszawa 1980r., s.80 i nast.

26. Przydatność wprowadzenia elementu domniemania do cech istotnych aktu administracyjnego została wykazana w literaturze prawniczej w sposób nie budzący wątpliwości. Nie kwestionuje jej także orzecznictwo NSA. Zob. zwłaszcza J. Borkowski: Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych Warszawa 1967r., s.49 i nast. oraz wyroki NSA z dnia 26.07.1983r. (SA/Ka 333/83) zamieszczony w Materiałach, s.193 i nast.; z dnia 20.09. 1984r. (SA/Ka 324/84), OSPiKA 1986, nr 7-8, poz.135 z glosą B. Dolnickiego; z dnia 14.08.1987r. (IV SA 393/87), GAP 1988, nr 7 z komentarzem H. Starczewskiego.

27. Szerzej na temat trwałości decyzji administracyjnej patrz: J. Borkowski, Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych, Warszawa 1967r., s.31-57; J. Łętowski (w:) Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, Warszawa 1987r., s.125-135; E. Ochędowski, Moc wiążąca aktu administracyjnego, RPES 1968r., z.1, s.45 i nast.

28. Por. J. Borkowski, Zmiana, uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych, Warszawa 1967r., s.199.

29. W takich przypadkach sąd musi rozważyć, czy wypowiedź funkcjonariusza była aktem administracyjnym, czy tylko informacją albo inną podobną formą działania administracji. Zob. E. Łętowska, Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji (w:) System prawa administracyjnego, t.3, pod red. T. Rabskiej i J. Łętowskiego, Ossolineum

1978r., s.491-506; A. Szpunar, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, Warszawa 1985, s.103-248; R. Stępkowski, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, Warszawa 1985r., s.91-104.

30. Por. J. Kremnis, Roszczenie zwrotne Skarbu Państwa do funkcjonariusza państwowego według kodeksu cywilnego i kodeksu pracy, PiP 1980r., nr 5, s.125 i nast.

31. O podstawach prawnych odpowiedzialności odszkodowawczej administracji wypowiadało się wielu autorów. Zob. np.: T. Barnat, Roszczenia odszkodowawcze w Kodeksie postępowania administracyjnego, PUG 1980r., nr 11; J. Kremnis, Odpowiedzialność odszkodowawcza za decyzje administracyjne według kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Palestra 1984r., nr 9, s.68 i nast.: B.Badowski, A.Gala, Szkoda i Odszkodowanie, Warszawa 1984r.; Zob. także, ustawę z dnia 16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z dnia 8 października 1982 Nr 30, poz.214), rozdz.5 zatytułowany : Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna urzędnika państwowego oraz ustawę z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124; zm. Dz.U. z 1990r, Nr 43, poz.253, rozdz.4 zatytułowany: Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników samorządowych).

32. Por. A.Stefaniak, Postępowanie w sprawach skarg i wniosków - nowe zasady. OMT 1981, nr 10, s.38 oraz W.

Dawidowicz, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1962r., s.274 i nast.

33. Zob. J.Łętowski, S.Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel: Nauka administracji, Wybrane zagadnienia, Lublin 1993r., s.129-137.

34. Właściwości, które wyróżniają skargę od odwołania przedstawia syntetycznie J. Starościak (w:) Prawo administracyjne, Warszawa 1978r., s.303-305.

35. Stanowisko takie podziela T. Bigo (w:) ochrona interesu indywidualnego w projekcie kpa, PiP 1960r., nr 3, s.465.

36. Wniesienie skargi przez samego skarżącego do właściwego organu nazywa W. Dawidowicz bezpośrednim trybem wnoszenia skargi. Tenże (w:) Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu. Warszawa 1962r., s.276.

37. Zob. interpretację M.Siewierskiego (w:) Postępowanie administracyjne, Warszawa 1982r., s.206 i nast.

38. Zob. Uchwałę Nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1980r w sprawie organizacji przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków (M.P. Nr 29, poz.162; zm: M.P. z 1987r, Nr 20, poz.172; M.P. z 1989r, Nr 7, poz.66).

39. Uwagę zwraca zwłaszcza dostępność skargi. Do skargi w sprawie świadczeń nie mają bowiem zastosowania przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1981r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 4, poz.23; zm. Dz.U. Nr 74, poz.443; M.P. z 1990r., Nr 16, poz.125; Dz.U. z 1992r. Nr 21, poz.86;

Dz.U. z 1993r., Nr 11, poz.50). Zob. art.3 ust.d tej ustawy oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 1992 w sprawie opłaty skarbowej (Dz.U. Nr 53, poz.253).

40. Zob. J.Borkowski, Sądowa kontrola nad decyzjami administracyjnymi, PiP 1979r., nr 4, s.28.

41. Zob. A.N.Wróblewski, Obywatel, administracja, sąd administracyjny, Warszawa 1985r., s.125.

42. Kontrola sądowa decyzji administracyjnych jako najbardziej przydatną i skuteczną instytucjonalną gwarancję praworządności ocenia L. Bar. Tamże, Sądowa kontrola decyzji administracyjnych (w:) Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej, Warszawa 1980r., s.95.

43. O przedmiotowym zakresie sądowej kontroli legalności decyzji wypowiada się J. Świątkiewicz (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji, Warszawa 1980r., s.60 i nast.; Podobnie A. Zieliński, Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji 1980r., s.100 i nast.

44. Kwestię korzyści wynikających z faktu powołania do życia sądowej kontroli decyzji administracyjnej analizuje wielu autorów. Zob. np.: J.Łętowski, Administracja i obywatele w PRL, PiP 1984r., PiP 1984, nr 7, s.63; N. Nowakowski, Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce, PiP 1984r., nr 4,

s.58; J.Świątkiewicz, Funkcjonowanie administracji państwowej orzecznictwa NSA, RNGA 1982r., nr 9, s.96.

45. W tej sytuacji trzeba zgodzić się z opinią S.Zawadzkiego i R.Orzechowskiego, iż wprowadzenie sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych oznacza przejaw pogłębiającej się zasady praworządności, jak też poszerzenia instytucjonalności form ochrony obywateli. Zob. S.Zawadzki, R. Orzechowski, Przesłanki i kierunki aktualizacji postępowania administracyjnego, PiP 1979r., nr 8-9, s.20.

46. Przedmiotem skargi do NSA mogą być jedynie decyzje wydane w trybie kpa. Wyklucza to zaskarżenie innych rozstrzygnięć (np. postanowień wydanych w trybie postępowania administracyjnego) Zob. postanowienie NSA z dnia 27 X 1982r., II SA 1493/82, nie publikowane z glosą J. Borkowskiego, PiP 1983, nr 10.

47. Zakwalifikowanie danego aktu do kategorii decyzji jest podstawowym warunkiem dopuszczalności skargi do NSA (Zob. wyrok z dnia 20 II 1981r., SA 289/81, ONSA nr 1/1981, poz.13).

48. Zob. K. Chorąży, A. Wróbel, Z. Żukowski, Postępowanie administracyjne, Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji, Lublin-Rzeszów 1992r., s.112 i nast.

49. Wstrzymanie wykonania decyzji przez sąd może nastąpić z urzędu oraz na wniosek skarżącego (postanowienie NSA z dnia 16 X 1981r., I SA 2295/81, ONSA nr 2/1981,

poz.114).

50. Zob. stanowisko J. Filipka dotyczące uchylenia decyzji przez NSA. Tenże (w:) Naczelny Sąd Administracyjny. Pięć lat działalności, RNGA 1985r., nr 22, s.42.

51. Z tej przyczyny niektórzy autorzy postulują rozszerzenie i wzmocnienie sądowej kontroli decyzji administracyjnej. Zob. np. S. Zawadzki. Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji kpa, PiP 1979r., nr 11, s.22-26.

52. Nie związanie sądu administracyjnego granicami skargi (art.206 kpa), oznacza, że może on rozpoznać skargę w zakresie innych zarzutów od tych, które wskazał skarżący. Uprawnienia sądu wyznacza jednak przedmiot decyzji oraz kryterium legalności (Zob. wyrok NSA z dnia 30 VI 1981r, II SA 198/81, OSPiKA nr 5-6/1982, poz.59 z glosą W. Dawidowicza).

ZAKOŃCZENIE

Rozważania przeprowadzone w rozdziałach poprzedzających skłaniają do sformułowania ogólniejszej refleksji, która nie rości sobie prawa do wyczerpania wszystkich możliwych elementów badanego zagadnienia. W nawiązaniu do normatywnej regulacji obowiązku świadczeń osobistych, idzie tu o wykazanie charakterystycznej koncepcji państwa w kształtowaniu świadomości obronnej obywateli, współzależności praw i obowiązków, współdziałania organów administracji w realizacji obowiązku świadczeń osobistych, planowego charakteru korzystania ze świadczeń oraz ochrony obywateli realizujących powszechny obowiązek obrony państwa w formie świadczeń osobistych.

1. Stan wiedzy obywateli na przykładzie badań empirycznych dowodzi, że znaczna część społeczeństwa nie jest w dostatecznym stopniu poinformowana o prawch i obowiązkach wynikających z norm nakładających obowiązek świadczeń osobistych. Z badań świadomości obronnej wynika, że mamy do czynienia z niedostateczną wiedzą na temat idei świadczeń osobistych, zasad korzystania z nich lub uprawnień wynikających z realizacji świadczeń osobistych. Rzutuje to w pewnym stopniu na skuteczność prawa i negatywnie wpływa na konieczność przestrzegania norm wynikających z obowiązków obywatelskich. Sytuacja ta jest niepokojąca. Należy bowiem pamiętać, że wymienione obowiązki chronią w tym przypadku najistotniejsze z punktu widzenia interesów państwa i społeczeństwa wartości. Dlatego

jedynie restrykcyjne zabezpieczenie wykonania omawianej formy obowiązku obrony kraju nie jest najtrafniejszym rozwiązaniem w praktyce. Ważnym elementem będzie tu subiektywne zaaprobowanie spełnienia obowiązku świadczeń osobistych przez samych obywateli.

2. Ponieważ prawa jak i obowiązki służą zaspokojeniu i realizacji interesów jednostki i społeczeństwa, państwo jest w równym stopniu zobowiązane do kreowania niezbędnych warunków do korzystania przez obywateli z ich praw, jak i realizacji przez nich obowiązków. U podstaw funkcjonowania zasady współzależności praw i obowiązków obywateli leży przekonanie o możliwości przezwyciężania antynomii interesów jednostki i interesu obronnego. Można stwierdzić, że w społeczeństwie, które wstąpiło na drogę budowy demokracji prawa, wolności obywatelskie nie powinny być zdominowane przez obowiązki obywatelskie. Z tej przyczyny można pokusić się o wniosek, iż jednym z celów państwa o nowym jakościowo charakterze jest stworzenie warunków po temu, aby obowiązki nie były traktowane jako zagrożenie dla praw lecz stały sie swoistym uzupełnieniem praw i wolności obywatelskich. Jest to potencjalna możliwość wynikająca z założeń ustrojowych. Aby jednak obywatele mogli podejmować działania w sferze obronności istnieje potrzeba dokładniejszego informowania tego, co ustanowione normy nakazują, zabraniają, na co pozwalają, i na co się godzą.

3. Udział różnego rodzaju podmiotów w procesie korzystania ze świadczeń osobistych obywateli wymaga rozmaitych, mniej

lub bardziej rozbudowanych form współdziałania. Lepiej współdziałać, to ściśle przestrzegać norm prawnych i organizacyjnych regulujących postępowanie podmiotów współdziałających: organów administracji samorządowej, podmiotów wojskowych oraz cywilnych mających wykonywać zadania obronne przy pomocy świadczeń osobistych obywateli. Ścisłe przestrzeganie norm będzie celowe, jeśli ich treść będzie odpowiadała społecznym oczekiwaniom, a one same będą dokładnie, szeroko i w sposób wewnętrznie spójny regulować postępowanie wymienionych podmiotów. Lepiej współdziałać to także unormować sposób postępowania podmiotów współdziałających np. przez precyzyjne określenie kompetencji praw i obowiązków obu stron współdziałania a także wskazanie organu odpowiedzialnego organizacyjnie i prawnie za ich wykonanie.

4. Planowa zasada korzystania ze świadczeń nieodłącznie związana jest z przewidywaniem opartym na prognozie przyszłych potrzeb na świadczenia osobiste obywateli podmiotów wojskowych i cywilnych realizujących zadania na rzecz obrony kraju. Planowania świadczeń nie należy jednak sprowadzać tylko do określonego zaspołu środków i form pomocy obywateli. Są to elementy ważne, ale bynajmniej nie wyczerpujące w całości treści społecznej tych kategorii. Planowanie należy rozumieć jako złożony proces analiz i wyborów znajdujący się pod naciskiem aspiracji różnych podmiotów wykonujących zadania obronne oraz szczebla planującego. Środki będące do dyspozycji organu planującego mogą być bowiem ograniczone w stosunku do potrzeb, wobec czego podział tych środków będzie dokonywał się w warunkach ścierających się interesów odcinkowych.

5. Organ administracji samorządowej realizując zadania zlecone dotyczące obronności jest głównym podmiotem w postępowaniu administracyjnym w sprawie nałożenia obowiązku świadczeń osobistych. Kieruje on całym procesem, i to we wszystkich jego stadiach. Wymieniony organ jest równocześnie podmiotem decydującym ostatecznie o zakresie przedmiotowym obowiązku obywatela, który zostaje adresatem tej decyzji administracyjnej nakładającej konkretny rodzaj obowiązku świadczeń. Nadrzędność organu administracji samorządowej jest bezsporna i uzasadniona potrzebami działalności administracyjnej, ale ograniczona. Jej granice i ramy ustalają przepisy prawa zawarte w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP oraz kodeksu postępowania administracyjnego. Na podstawie tych przepisów sytuacja obywatela wobec organu administracyjnego zmienia się wyraźnie na korzyść tego pierwszego. Adresat decyzji dotyczącej obowiązku świadczeń osobistych chociaż nie jest równorzędnym partnerem organu stosującego prawo, nie jest bezwzględnie temu organowi podporządkowany.

6. Powstanie, przebieg i zakończenie obowiązku świadczeń osobistych ma charakter przymusowy i odbywa się na mocy aktu administracyjnego. Obawy jednak budzi okoliczność podporządkowania obowiązkowi świadczeń również osób małoletnich w przedziale pomiędzy 16 a 18 rokiem życia. Biorąc pod uwagę fakt, iż w czasie pokoju istnieje wystarczająca liczba obywateli pełnoletnich, którzy w dostateczny sposób mogą zaspokoić potrzeby obronne kraju wypływa postulat całkowitego uwolnienia osób małoletnich od obowiązku świadczeń osobistych w czasie pokoju. Nie przeszkadzałoby to natomiast zastosować do-

tychczasową regulację prawną do sytuacji szczególnej związanej z zagrożeniem suwerenności i niepodległości państwa (np wojny).

7. Humanizacja życia publicznego, a także wpływ przemian społeczno-politycznych w kraju spowodowały przeniesienie wiele nowych instytucji prawa także w obszar, w którym nie były dotąd znane tj. do spraw dotyczących powszechnego obowiązku obrony kraju. W praktyce ma to swój wymiar w coraz większej ingerencji przepisów w sferę obowiązków obywateli. Wyrazem tych dążeń jest zwłaszcza rozszerzająca się ochrona obywateli wykonujących obowiązek świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju. Procesy humanizacyjne rozwinęły się zwłaszcza na płaszczyźnie urząd-obywatel co spowodowało zabezpieczenie przed dowolnością działania organów administracji samorządowych nakładających obowiązek świadczeń osobistych poprzez przyznanie środków prawnych niedostępnych dotąd obywatelom. Do najskuteczniejszej formy ochrony obywateli należy kontrola legalności ostatecznych decyzji administracyjnych dotyczących obowiązku świadczeń osobistych wykonywanych przez Naczelny Sąd Administracyjny.

8. Przygotowanie obywateli do sytuacji charakteryzujących się dużą dozą niepewności wydaje się być ważnym zagadnieniem w praktyce obronnej państwa. Realizacja tego postulatu wiąże się jednak w znacznej mierze z propagowaniem wiedzy obronnej i jej różnych aspektów. W chwili obecnej stanowi to poważny mankament w edukacji społeczeństwa. Zdecydowanie mało przedstawia się w środkach masowego przekazu najnowszych regulacji

prawnych, które w diametralny sposób zmieniłyby sytuację prawną obywateli. Szeroka polityka informacyjna społeczeństwa mogłaby z powodzeniem stymulować pozytywne zmiany w układzie obywatel-państwo. Niemniej należy zdać sobie sprawę, iż tendencje do całkowitej prywatyzacji i komercjalizacji środków masowego przekazu, coraz bardziej pomniejszają oddziaływanie czynników państwowych na świadomość obronną obywateli.

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego, Wrocław 1980r.

Badowski B., Gala A., Szkoda i odszkodowanie, Warszawa 1984r.

Balcerowicz B., Pawłowski J., Koncepcja strategicznej obrony Polski, MW nr 3, 1992r.

Balcerowicz B., Pawłowski J., Marczak J., Podstawowe założenia strategii obrony Polski, MW nr 6,1991r.

Bargieł A., Rola struktury organizacyjnej, Warszawa 1981r.

Barkdull C.W., Span of Control - A Method of Evaluation, "Michigan Businnes Reviev" No 3, 1983r.

Barnat T., Roszczenie odszkodowania w kodeksie postępowania administracyjnego, PUG 1980, nr 11.

Bednarski J., Konstytucja, rozważania i refleksje, Warszawa 1976.

Bentowicz W., Mokry J., Organizacja ochrony prawnej w PRL, Warszawa 1987.

Biernat S., Działania wspólne w administracji państwowej, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1979.

Bigo T., Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1960, z.3.

Błaszczyk M., Ochrona prawna gruntów rolnych, Warszawa 1967.

Boczkowski A., Struktura i funkcjonowanie świadomości jednostki a zjawiska zainteresowań społecznych, SS 1986,nr1.

Boć J., Prawo administracyjne normujące sytuacje prawne obywatela (w:) Prawo administracyjne pod red. T.Kuty, Warszawa 1985.

Boć J., W sprawie zgodności rozporządzeń z ustawami, Acta Universitatis Wratislawiensis No 1022, 1990.

Boć J., Kuta T., Prawo administracyjne, cz.I, Wrocław 1980.

Boratyński E., Malik T., Sojka T., Wojskowe prawo administracyjne w okresie XX-lecia. Wybrane zagadnienia, WPR 1963, nr 3.

Borkowska E., Warakomski J., Zadania samorządu terytorialnego, Warszawa 1991.

Borkowski J., Z zagadnień nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1978, z.4.

Borkowski J., Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych, Warszawa 1967.

Borkowski J., Sądowa kontrola nad decyzjami administracyjnymi, PiZ 1979, nr 4.

Borkowski J., Postępowanie administracyjne. Zarys systemu, Warszawa 1976.

Borkowski J., Zarys przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji (w:) Kodeks postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji, Warszawa 1980.

Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 1985.

Brzeziński W., Plan zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 1961.

Brzeziński W., Problemy prawne planowania gospodarczego, Warszawa 1964.

Buff E.S., Modern Production, Operations Managements 1980.

Bujkowa O., Ochrona obywatela w kodeksie postępowania administracyjnego, Warszawa 1984.

Bułka W., Madejski A., Ocena i prognoza zagrożeń polityczno-militarnych RP a właściwości przyszłych działań wojennych, Warszawa AON, 1992.

Burakowski Z., Zarys systemu informacji dla potrzeb kierowania przedsiębiorstwem przemysłowym, Warszawa 1974.

Burda A., Skrzydło W., Zakrzewski W., Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Wrocław 1975.

Chełmoński A., Przedsiębiorstwo państwowe webec organów zwierzchnich. Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Wrocław No 116, 1966.

Chocha B., Obrona terytorium kraju, Warszawa 1965.

Chorąży K., Wróbel A., Żukowski L., Postępowanie administracyjne, Lublin 1990.

Czerwiński Z., Właściwości planowania i prognozowania w obronie terytorium kraju, POTK 1980, nr 1.

Czyżowicz F., Węzłowe problemy ochrony terytorium kraju w układzie terytorialnym, MW 1963, nr 9.

Dawidowicz W., Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych, Warszawa 1977.

Dawidowicz W., Nauka prawa administracyjnego, Zarys wykładu, Zagadnienia podstawowe, t.1, Warszawa 1965.

Dawidowicz W., Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 1962.

Dawidowicz W., Pozycja obywatela przed organami administracji państwowej (w:) Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej, Warszawa 1980.

Dębski K., Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL, pod red. A.Łopatki, Warszawa 1986.

Dowda M., Obowiązek obrony kraju. Komentarz, Warszawa 1970.

Działocha K., Konstytucja PRL po trzydziestu latach jej obowiązywania, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 1983.

Działocha K., Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, (w:) Państwo, ustrój, konstytucja. Studia, Lublin 1991.

Ehrlich S., Wstęp do nauki o państwie i prawie, Warszawa 1970.

Elżanowski M., Jaroszyński A., Gminy w Polsce. Aspekty organizacyjnoprawne, Warszawa 1991.

Etzoni A., Comeparative Analisis of Complex Organizations. On Power Involvements Their Correlates, New York 1961.

Filipek J., Naczelny Sąd Administracyjny. Pięć lat działalności, RNGA 1985, nr 22.

Filipek J., Strona w postępowaniu administracyjnym, PiP 1979, nr 11.

Flakiewicz W., Podejmowanie decyzji kierowniczej, Warszawa 1971.

Fiłosowski sławar, pod red. M.M.Rozentala, Moskwa 1972.

Forsthoff E., Traite de droit administratif allemand, Bruxelles 1969.

Gebert S., Przejście na dwustopniowy system rad narodowych, RNGA 1975, nr 1.

Gerstmann S., Rozmowa i wywiad w psychologii, Warszawa 1985.

Glinkowski J., System planowania potrzeb wojskowych i środków ich zaspokojenia, MW 1977, z.10.

Gosiewski J., Prognozy w systemie prawnym planowania gospodarczego, PiP 1973, nr 2.

Gorlach K., Świadomość społeczna jako kategoria teoretyczna, SS 1979, nr 2.

Grabowiecki R., Prognozowanie regionalne, GAT 1972, nr 2.

Grzegorczyk N., Konstytucja jako wyraz etosu (w:) Nowa Konstytucja RP. wartość, jednostka, instytucje, pod red. K.Jankowskiego, Toruń 1992.

Grzybowski K., Nauka o państwie, cz.I, Kraków 1987.

Guilford J.P., Natura inteligencji człowieka, Warszawa 1978.

Hackmann J.R., Work Design (w:) Improwing Life at Work, pod red. J.R.Hackmann i J.L.Suttle'a, Santa Monica, Calif. 1977.

Hayes R.H., Whellwright SC. Restoring Our Competetive Edge: Competing Through Manufacturing, New York 1984.

Hickson D.J., Strategic Contingences Theory of Intra-Organizational Power (w:) Administrative Sience Quarterly, No 16, 1971.

Hoff W., Wytyczne w prawie administracyjnym, Warszawa 1987.

Homplewicz J., Kontrola administracji (problematyka teoretyczna), Kraków 1974.

Iserzon E. Starościak J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1974.

Jandy-Jędrośka K., Jędrośka J., System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego (w:) System prawa administracyjnego. Praca zbiorowa pod red. T.Rabskiej i J.Łętowskiej, Wrocław-Warszawa-Gdańsk 1978.

Janowicz Z., Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa-Poznań 1982.

Janowicz Z., Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa-Poznań 1980.

Jarosz Z., Zawadzki S., Prawo konstytucyjne, Warszawa 1980.

Jaroszyński A., Terenowa administracja rządowa, Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1992 o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Warszawa 1990.

Jaroszyński M., Z teorii i praktyki prawa administracyjnego, Warszawa 1964.

Jastrzębski L., Lang J., Wierzbowski M., Służewski J., Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1985.

Jełowicki M., Administracja specjalna, OMT 1990, nr 4.

Jełowicki M., Zapasiewicz J., Organizacja i kierownictwo w terenowych organach administracji państwowej, Rzeszów 1975.

Jemioło T, Balcerowicz B., Włodarski A., Prognoza rozwoju sytuacji militarnej w Europie w najbiższych latach w aspekcie bezpieczeństwa RP p.k. "Rozwój". Ustalenia organizacyjne, Warszawa AON, 1992.

Jeż J., Wojskowe organa orzekające w sprawach szkód wyrządonych w mieniu wojskowym i ich prawny charakter, WPP 1966, nr 4.

Jędrośka J., Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałość, (w:) Problemy praworządności w działaniu administracji państwa, Warszawa 1980.

Jędrośka J., Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej, PiP 1977, z.4.

Jędrzejewski S., Kontrola administracji, Toruń 1979.

Kiesler S., Sprul L., Managerial Response to Changing Envirroments: Perspectives on Problem Salving from Socjal Cognition, Administrative Scence Quaterly 1982, No 4.

Kaczmarek J., Zasady polityki wojskowej, MW 1990, nr 5.

Kasprzycki B., Problem ogólny sterowania gospodarką przestrzenną (w:) Problemy prognozowania i planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1979.

Keller J., Cel a wartość czynu. Studia Filozoficzne, 1959, nr 2.

Klimas W., Kazak W., Planowanie dzialalności bieżącej w siłach zbrojnych Rzeczypospolitej, MW 1993, nr 4.

Koch M., O obszrze rozważań ekonomiki wojskowej (w:) Zeszyty naukowe WAP 1988, nr 2.

Konstytucja Królestwa Danii, PAN, Instytut Państwa i Prawa, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982.

Komański A., Bezpieczeństwo a obronność, Zeszyty Naukowe AON, nr 1, 1992.

Kordaszewski J., Ekonomika stanowska roboczego, Warszawa 1970.

Kosikowski C., Prawo zarządzania gospodarką narodową, Łódź 1986.

Kotarbiński T., Traktat o dobrej robocie, Wyd.IV, Wrocław-Warszawa-Kraków 1969.

Kowalski T., Wstęp do nauki o państwie i prawie, Warszawa 1977.

Krasnodębski B., Wychowanie dla przyszłości, Warszawa 1986.

Krause P., Rechtsformen des Verwaltungshandelns, Berlin 1974.

Kriegier K., Das Recht des Bürgers auf Behördliche Askunft, Berlin 1972.

Kremnis J., Roszczenie zwrotne Skarbu Państwa od funkcjonariusza państwowego według kodeksu cywilnegi i kodeksu pracy, PiP 1980, nr 5.

Kremnis J., Odpowiedzialność odszkodowawcza za decyzje administracyjne według kodeksu postępowania administracyjnego, Palestra 1984, nr 9.

Kumaniecka-Michalska B., Nowe przepisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, PiP 1983.

Kurnal J., Teoria organizacji i zarządzania, Wyd.II, Warszawa 1981.

Kurnal J., Organizacja zespołów ludzkich, Warszawa 1972.

Kuta T., Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Wrocław 1963.

Kuta T., Funkcje współczesnej administracji i sposób ich realizacji, Wrocław 1992.

Kuta T., Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i funkcjonowania administracji państwowej, Wrocław 1974.

Laszczakowski Cz., Bezpieczeństwo narodowe - strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej, MW 1993, nr 10.

Lang J.M., Współdziałanie administracji ze społeczeństwem, Warszawa 1985.

Leksykon wiedzy ogólnej, Warszawa 1979.

Leoński Z., Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym, PiP 1992, nr 2.

Leoński Z., Zarys prawa administracyjnego, Warszawa-Poznań 1985.

Litwin J., Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa, Palestra 1965, nr 10.

Longchamps F., O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym. Acta Universitatis Wratislawiensis, Prawo XII, Wrocław 1964.

Łazariew B.M., Kompetencje organu administracyjnego, (w:) Naukowe podstawy administracji państwowej w ZSRR, Warszawa 1971.

Łętowska E., Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, t.3, pod red. T.Rabskiej i J.Łętowskiego, Warszawa 1978.

Łętowski J., Administracja i obywatele w PRL, PiP 1984, nr 7.

Łętowski J., Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990.

Łętowski J., Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa, Warszawa 1987.

Łętowski J., Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej, SP 1975, nr 2.

Łętowski J., O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego, PiP 1977, nr 5.

Łętowski J., Polecenie służbowe w administracji, Warszawa 1972.

Łętowski J., Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej, (w:) Prawo Administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1979.

Łętowski J., Strachowski S., Szraniawski J., Nauka administracji. Wybrane zagadnienia, Lublin 1993.

Madejski A., Koncepcja systemu planowania rozwoju sił zbrojnych, MW 1993, nr 3.

Majewski F., Rozważania nad doktryną obronną, MW 1991, nr 6.

Malik T., Świadczenia osobiste i rzeczowe dla obronności kraju w świetle przepisów prawnych, POTK 1991, nr 6.

Marcinkiewicz S., Kasacja orzeczenia w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 1976.

Marczak J., Strobel W., Lewiński E., Gąsiorek K., Obrona terytorialna w systemie obronnym Rzeczypospolitej, MW 1993, nr 2.

Marx F.M., Sachverstand und Laitung in der amerikanischen Verwaltung und Wirtschaft "Zeitschrift für offtl. Recht" 1962, No 2.

Masewicz W., Czas pracy. Zagadnienia prawne organizacji czasu pracy, Warszawa 1977.

Messner Z., Informacja ekonomiczna w zarządzaniu przedsiębiorstwem, Warszawa 1971.

Mijmijas J.Z., Procesy planowania w gospodarce narodowej, Warszawa 1974.

Mroczko J., Uwagi o pojęciach stosowanych w terminologii obronnej, POTK 1975, nr 4.

Mroczko J., Podstawowe instytucje i pojęcia związane z obronnością, WPP 1982, nr 2.

Niewiadomski Z., Podstawowe jednostki gospodarcze, Lublin 1984.

Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje, pod red. K.B.Jankowskiego, Toruń 1992.

Nowak S., Pojęcie postawy w teoriach i stosowanych badaniach społecznych (w:) Teoria postaw, pod red. S.Nowaka, Warszawa 1973.

Nowakowski A., Konstytucyjne postawy działalności sądu administracyjnego w Polsce, PiP 1984, nr 4.

Obrona-1, Przygotowanie i prowadzenie operacji obronnych, (w:) Koncepcja strategicznego użycia sił zbrojnych w działaniach obronnych na terenie kraju, Warszawa AON, 1991.

Ochendowski E., Propozycje udoskonalenia niektórych instytucji postępowania administracyjnego, PiP 1977, nr 12.

Ochendowski E., Moc wiążąca aktu administracyjnego, RPES 1968, nr 1.

Optymalizacja planów, pod red. M.Lesza, Warszawa 1968.

Osiatyński J., Gospodarka i Administracja Państwa, Warszawa 1991, nr 1.

Paluch J., System obrony państwa (Teoria, doktryna, polityka), POTK 1991, nr 3.

Perspektywiczny model systemu obrony RP, "Kierunki", ogólne założenia projektu (praca zbiorowa), Warszawa, AON, 1992.

Pieter J., Zarys metodologii pracy naukowej, Warszawa 1975.

Pokrzywicki J., Postępowanie administracyjne, Warszawa 1984.

Posłuszny J., Funkcja koordynacyjna wojewody w gospodarce państwowej, Rzeszów 1979.

Porwit K., Znaczenie metod optymalizacyjnych w praktyce planowania na szczeblu centralnym, PS 1967, nr 1.

Prawo administracyjne, pod red. T.Kuty, Warszawa 1985.

Prognoza rozwoju sytuacji militarnej w Europie w najbliższych latach w aspekcie bezpieczeństwa RP, Warszawa, AON, 1991.

Prognoza rozwoju sytuacji militarnej w Europie w najbliższych latach w aspekcie bezpieczeństwa RP, p.k. "Rozwój", Ustalenia organizacyjne, Warszawa, AON, 1992.

Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej, pod red. L.Bara, Warszawa 1980.

Rabska T., Prawo administracyjne stosunków gospodarczych, Warszawa-Poznań 1978.

Rabska T., Prawna analiza pojęć koordynacji, GAT 1971, nr 3.

Rogucki A., Inercja planu i pole jego manewru, Zeszyty Naukowe WAP 1981, z. 10.

Ramus W., Instytucja prawa o obywatelstwie polskim, Warszawa 1980.

Reykowski J., Postawy a osobowość, (w:) Teoria postaw, Warszawa 1967.

Roth K., Siarkiewicz K., Akty normatywne terenewych organów władzy i administracji państwowej, Warszawa 1977.

Rułko E., Świadczenia osobiste i rzeczowe na rzecz obrony kraju w świetle ustawodawstwa PRL, POTK 1972, nr 2.

Rybicki Z., Administracyjnoprawne zagadnienia gospodarki planowej, Warszawa 1971.

Rybicki Z., Piątek S., Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1971.

Sadowski W., Teoria podejmowania decyzji, Warszawa 1970.

Saulewicz A., Prawne problemy ludowej obronności i zadania rad narodowych w tej dziedzinie, Warszawa 1968.

Secomski K., Elementy polityki ekonomicznej, Warszawa 1970.

Secomski K., Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii, Warszawa 1978.

Secomski K., Prognostyka, Warszawa 1974.

Seweryński M., Wynagrodzenie za pracę. Pojęcie, regulacja i ustalenie. Uniwersytet Łódzki 1976.

Seherman E., It All Depents: A Progmatic Apprach to Organizations, University of Alabama Press 1966.

Stahl M., Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego, PiP 1980, nr 9.

Starościak J., Prawo administracyjne, Warszawa 1978.

Starościak J., Prawo administracyjne w dziedzinie ustroju i zasad funkcjonowania administracji państwowej, Wrocław 1974.

Starościak J., Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1973.

Starościak J., System prawa administracyjnego, t.I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.

Starościak J., Zarys nauki administracji, Warszawa 1966.

Starościak J., Iserzon E., Prawo administracyjne, Warszawa 1963.

Stefaniak A., Postępowanie w sprawach skarg i wniosków - nowe zasady, OMT 1981, nr 10.

Stelmasiak J., Zdyb M., Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian. Studium organizacyjno-prawne, Lublin 1991.

Shils E.A., Center and Perriphery Essays in Macrosociology, Chicago 1975.

Siarkiewicz K., Nadzór i pojęcia pokrewne w prawie administracyjnym, RNGA 1975, nr 22.

Siemiński F., Prawo konstytucyjne, Warszawa-Poznań 1980.

Siewierski M., Postępowanie administracyjne, Warszawa 1982.

Simon H., Administrative Organization, New York-London 1965.

Skibiński J., Problemy teorii organizacji i kierowania a systemy przetwarzania danych w dowodzeniu, Warszawa 1975.

Skorny Z., Metody badań i diagnostyka psychologiczna, Warszawa 1974.

Słownik języka polskiego, pod red. Doroszewskiego, t.IX, Warszawa 1967.

Służewski J., Zarys nauki administracji, Warszawa 1979.

Sokolewicz W.D., Strategia wojenna, Warszawa 1964.

Stelmasiak J., Zdyb M., Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian, Lublin 1991.

Stoner J.A., Wankel Ch., Kierowanie, Warszawa 1960.

Suchodolski B., Wychowanie dla przyszłości, Warszawa 1960.

Szadkowski M., Zarys prawa wojskowego, Warszawa 1975.

Szpunar A., Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy , Warszawa 1985.

Szułczyński M., Opracowanie niektórych dokumentów w działaniach organów, sił obrony cywilnej województwa, POTK 1986, nr 1.

Szułczyński M., Zasady planowania obrony cywilnej w gminie, POTK 1976, nr 2.

System prawa cywilnego, t.III, cz.1. Prawo zobowiązań, Część ogólna, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1981.

Ścibiorek Z., O pewnych cechach współczesnej obrony, MW 1986, z.6.

Świątkiewicz J., Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji, Warszawa 1980.

Teoria organizacji i kierownictwa, pod red. B.Ostapczuka, Warszawa 1981.

Tomaszewski T., Świadomość (w:) Psychologia, pod red. T.Tomaszewskiego, Warszawa 1976.

Tomaszewski T., Czynności świadome (w:) Psychologia jako nauka o człowieku. Prac zbiorowa. Maruszewski M., Reykowski J., Tomaszewski T., Warszawa 1967.

Trawiński F., Niektóre zagadnienia dotyczące świadczeń osobistych i rzeczowych, POTK 1971, nr 2.

Trzciński J., Konstytucja jako akt prawotwórczy (w:) Konstytucyjny model tworzenia prawa, pod red. K.Działochy, Acta Universitatis Wratislawiensis No 537, Prawo XCIV, Wrocław 1981.

Tuschman M.L., Nadler D.A., Information Processing as an Integrating (w:) Concept in Organizational Desing, "Academy of Managemant Review", No 3, 1978.

Urbańska L., Refleksje nad gospodarką, MW 1993, nr 4.

Urwick L., The Elements of administration, New York 1943.

Wasilewska A., Kwalifikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość, Warszawa 1988.

Wheelwright S.C., Corporate Froceasting: Promise and Reality "Harrard Bissines Review" 1976.

Wolter A., Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Wyd. VII, Warszawa 1982.

Wieruszewski A., Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie w PRL, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1984.

Wiśniewski A., Nowe aspekty, nowe wyzwania, PiP 1990, nr 3.

Władyka S., Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna, t.I, Warszawa 1981.

Władyka S., Ustrój organów ochrony prawnej, Warszawa 1975.

Wronkowska S., Postulat jasności prawa i niektóre matody jego realiazacji, PiP 1976, nr 6.

Wronkowska S., Ziembiński Z., Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe, Poznań 1974.

Wróblewski A.N., Obywatel, administracja, sąd administracyjny, Warszawa 1985.

Współczesne koncepcje zarządzania, pod red. A.K. Koźmińskiego, Warszawa 1987.

Zaborowski J., Wstęp do metodologii badań pedagogicznych, Wrocław-Warszawa-Kraków 1975.

Zakrzewska J., Ustrój polityczny Republiki Włoskiej, Warszawa 1986.

Zakrzewski W., Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979.

Zarys prawa administracyjnego, pod red. Z.Leońskiego, Warszawa-Poznań 1985.

Zawadzki S., Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji kpa, PiP 1971, nr 11.

Zawadzki S., Orzechowski R., Przesłanki i kierunki aktualizacji postępowania administracyjnego, PiP 1978, nr 9.

Zeidler K., Empfielt es sich, die bestehenden Grund sëtze über Askünfte und Zusagen in der offentlichen Vernaltung beizubehalten? Verhandlungen des 44. DJT/1962, Gutachten, Bd.I Teil 2, Tübingen 1962.

Zieleniewski J., Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1969.

Zieliński A., Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w:) Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji, Warszawa 1980.

Ziembiński Z., Logiczne podstawy prawoznawstwa, Warszawa 1966.

Ziembiński Z., Polski słownik prawny. Hasła podstawowe, Warszawa 1969.

Zimmermann M., Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego (w:) księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki, Warszawa-Wrocław 1964.

Zieiński J., Rozkaz wojskowy w prawie kompanii, Warszawa 1986.

Żarnecki K., Ogólne problemy prognozowania, MW 1975, z.4.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WARSZAWA

Data .....

K W E S T I O N A R I U S Z

(wersja B)

do badania postaw obywateli wobec obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony.

Celem prowadzonych badań jest poznanie stanu świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej. Interesują nas przede wszystkim te jej elementy, które odnoszą się do sfery świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju.

Poniżej znajdują się pytania dotyczące różnych aspektów świadomości obronnej, w tym głównie jej elementów, które odnoszą się do sfery świadczeń osobistych obywatela na rzecz obrony kraju w czasie pokoju. Obok każdego pytania znajduje się kilka możliwych odpowiedzi. Prosimy o dokonanie wyboru tej odpowiedzi, która jest najbardziej zgodna z Pana(i) wiedzą, odczuciem i oceną danej sprawy. Niektóre pytania nie mają gotowych odpowiedzi, poniżej tych pytań pozostawiono miejsce na wpisanie Pana(i) własnej odpowiedzi, własnego Pana(i) sądu. Nie ma tu dobrych lub złych odpowiedzi. Wszystkie odpowiedzi są dobre, jeśli są przede wszystkim szczere i osobiste.

Badania mają charakter anonimowy i będzie w nich uczestniczyła liczna grupa osób badanych. Wyniki badań posłużą do sformułowania ogólnych wniosków dotyczących różnych aspektów świadomości obronnej obywateli RP.

1. Najważniejsze akty prawne regulujące w naszym państwie obowiązki obywateli w dziedzinie obrony Państwa:

(Proszę zaznaczyć właściwą Pana(i) zdaniem odpowiedź [a,b] lub [w ppnkt.c] wymienić znane Panu(i) akty prawne)

a) Słyszałem o takich aktach prawnych ale nie potrafię żadnego z nich wymienić,

b) Nie wiem,

c) Są to:

.....

.....

.....

2. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP, świadczenia osobiste na rzecz obrony kraju w czasie pokoju dotyczą:

(Proszę zaznaczyć właściwą Pana(i) zdaniem odpowiedź)

a) osób posiadających obywatelstwo polskie, które ukończyły szesnaście a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia,

b) osób zamieszkujących terytorium naszego państwa, które ukończyły szesnaście lat a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia,

c) osób posiadających obywatelstwo polskie, które ukończyły osiemnaście a nie przekroczyły sześćdziesięciu lat życia,

d) nie wiem.

3. Przedmiotem świadczenia osobistego na rzecz obrony kraju w czasie pokoju jest (są):

(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)

a) różnego rodzaju prace doraźne (np. związane z użyciem posiadanych narzędzi prostych) lub w charakterze kuriera (np. polegające na doręczaniu dokumentów powołania do czynnej służby wojskowej oraz wezwań do wykonania świadczeń osobistych),

b) praca, której celowość dla obronności nie powinna budzić wątpliwości a jej rodzaj powinien odpowiadać stanowi zdrowia i w miarę możliwości kwalifikacjom zawodowym osób powołanych do wykonywania świadczeń,
c) a i b równocześnie,
d) nie wiem jak jest naprawdę.

4. Czas wykonywania świadczenia osobistego nie może przekroczyć jednorazowo:
(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)
a) 12 godzin pracy w związku z wykonywaniem świadczeń na rzecz obronności kraju lub 48 godzin w związku z wykonywaniem funkcji kuriera,
b) 12 godzin bez względu na rodzaj wykonywanego świadczenia osobistego,
c) 48 godzin bez względu na rodzaj wykonywanego świadczenia osobistego,
d) nie wiem jak naprawdę jest.

5. Organy uczestniczące w realizacji obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju to:
(Proszę o zaznaczenie właściwej Pan(i)a zdaniem odpowiedzi)
a) wojewoda,
b) wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
c) Wojskowa Komenda Uzupełnień, Wojewódzki Sztab Wojskowy,
d) a, b i c łącznie,
e) nie wiem jak jest naprawdę.

6. Wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia na obywatela obowiązku świadczeń osobistych należy do:
(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)
a) organów obrony cywilnej,
b) organów administracji samorządowej,
c) organów obrony cywilnej lub jednostek wojskowych,

d) a, b i c równocześnie,

e) nie wiem jak jest naprawdę.

7. W razie wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia na obywatela obowiązku świadczeń osobistych, właściwy organ:
(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)

a) z urzędu powiadamia obywatela o toczącym się postępowaniu dowodowym i jego wynikach przed podjęciem decyzji administracyjnej w tej sprawie,

b) nie powiadamia obywatela o toczącym się postępowaniu dowodowym i jego wynikach przed podjęciem decyzji administracyjnej w tej sprawie,

c) informuje obywatela o prawie wglądu do akt sprawy dotyczących świadczeń osobistych,

d) nie wiem jak jest naprawdę.

8. W razie wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia na obywatela obowiązku świadczeń osobistych:
(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)

a) obywatel ma prawo wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego,

b) obywatel nie ma możności wypowiedzenia się w tej sprawie,

c) nie wiem jak jest naprawdę.

9. Doręczenie decyzji osobie zobowiązanej do świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju, powinno nastąpić w terminie:
(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi))

a) 3 dni przed datą wykonania świadczenia,

b) 7 dni przed datą wykonania świadczenia,

c) w przeddzień wykonania świadczenia,

d) 14 dni przed datą wykonania świadczenia,
e) brak jasno określonego przepisu w tym zakresie,
f) nie wiem jak jest naprawdę.

10. Od decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych obywatel:
(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)

a) ma prawo odwołać się do wojewody w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji,
b) nie ma możliwości odwoływania się od decyzji,
c) ma prawo odwołać się do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia decyzji,
d) nie wiem jak jest naprawdę.

11) W związku z wydaniem decyzji w sprawie świadczeń osobistych,obywatelowi przysługują następujące środki prawne:
(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)

a) odwołanie,
b) stwierdzenie nieważności decyzji,
c) wniosek o wznowienie postępowania
d) skarga i prawo zaskarżenia decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego,
e) a,b i c, f równocześnie,
f) nie wiem nic na ten temat.

NOTKA BIOGRAFICZNA

Na zakończenie prosimy o udzielenie kilku informacji o sobie:

1. **Wiek** .....

2. **Wykształcenie** .....

3. **Zawód** .....

4. **Miejsce zamieszkania (wieś, miasto)** .....

5. **Od jak dawna zajmuje się Pan(i) problematyką świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa w czasie pokoju:**
   (Proszę podkreślić jedną z niżej podanych odpowiedzi)

a) do roku,
b) od roku
c) od kilku lat (ilu?) .....
d) od wielu lat (ilu?) .....

6. **Problematyką świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa w czasie pokoju zajmuje się Pan(i):**
   (Proszę podkreślić jedną z niżej podanych odpowiedzi)

a) dorywczo, dodatkowo pełniąc funkcję .....

.....
b) jako zadaniem zasadniczym,
c) w jeszcze inny sposób, proszę podać sposób rozwiązania realizacji tego zadania w Pana(i) przypadku .....

.....

Załącznik nr 2

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ
WARSZAWA

Data .....

KWESTIONARIUSZ

(wersja A)

do badania postaw pracowników organów administracji zajmujących się problematyka świadczeń osobistych na rzecz obrony.

Celem prowadzonych badań jest poznanie stanu świadomości obronnej obywateli III Rzeczypospolitej. Interesują nas przede wszystkim te jej elementy, które odnoszą się do sfery świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju.

Poniżej znajdują się pytania dotyczące różnych aspektów świadomości obronnej, w tym głównie jej elementów, które odnoszą się do sfery świadczeń osobistych obywatela na rzecz obrony kraju w czasie pokoju. Obok każdego pytania znajduje się kilka możliwych odpowiedzi. Prosimy o dokonanie wyboru tej odpowiedzi, która jest najbardziej zgodna z Pana(i) wiedzą, odczuciem i oceną danej sprawy. Niektóre pytania nie mają gotowych odpowiedzi, poniżej tych pytań pozostawiono miejsce na wpisanie Pana(i) własnej odpowiedzi, własnego Pana(i) sądu. Nie ma tu dobrych lub złych odpowiedzi. Wszystkie odpowiedzi są dobre, jeśli są przede wszystkim szczere i osobiste.

Badania mają charakter anonimowy i będzie w nich uczestniczyła liczna grupa osób badanych. Wyniki badań posłużą do sformułowania ogólnych wniosków dotyczących różnych aspektów świadomości obronnej obywateli RP.

1. Jak ocenia Pan(i) znajomość obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony państwa w czasie pokoju przez obywateli swojego regionu:

(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)

a) jako niezadawalającą,
b) oceniam jako ledwie zadowalającą,
c) oceniam jako zadowalającą,
d) oceniam jako dobrą,
e) oceniam jako bardzo dobrą,
f) mam inną ocenę (jaką?) .....

.....

.....

.....

2. Które z niżej podanych zagadnień związanych z realizacją obowiązku świadczeń na rzecz obrony państwa w okresie pokoju są zdaniem Pana(i) znane obywatelom z Pana(i) regionu w wystarczającym stopniu, a które w stopniu niezadowalającym:

(Proszę te pierwsze podkreślić dwoma kreskami a te drugie jedną kreską)

a) znajomość najważniejszych aktów prawnych regulujących w naszym państwie obowiązki obywateli w dziedzinie obrony państwa,
b) znajomość jego wymiaru podmiotowego,
c) znajomość jego wymiaru przedmiotowego,
d) znajomość jego wymiaru czasowego,
e) znajomość organów państwowych uczestniczących w jego realizacji,
f) znajomość kompetencji organów państwowych w tym zakresie,
g) znajomość przyczyn i zasad wszczynania postępowania w sprawie nałożenia na obywatela tego obowiązku,
h) znajomość zasad doręczania decyzji obywatelowi zobowiązującej go do świadczeń osobistych,

i) znajomość przysługujących obywatelowi środków prawnych chroniących go w sytuacji wszczętego wobec niego postępowania w tej sprawie.

3. Jaki jest Pana(i) zdaniem stosunek obywateli z Pana(i) regionu do wypełnianego przez nich obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju:

(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)

a) traktują go jako zaszczytny, patriotyczny obowiązek wobec Ojczyzny,

b) traktują go jako ustawowy obowiązek,

c) traktują go jako zło konieczne,

d) traktują go jako zwykłą stratę czasu i własnych sił,

e) mają do tego obowiązku inny stosunek, jaki? *(proszę napisać)* .....

.....

.....

.....

f) nie wiem, trudno mi powiedzieć.

4. Jak ocenia Pan(i) charakter wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych:

(Proszę o zaznaczenie właściwej Pana(i) zdaniem odpowiedzi)

a) uważam, że jest to obowiązek mało uciążliwy a jego wykonanie nie powinno sprawiać większych trudności obywatelowi RP,

b) uważam, że jest to obowiązek uciążliwy a jego wykonanie sprawiać będzie wiele trudności obywatelom RP,

c) uważam, że jest to obowiązek uciążliwy tylko w niektórych okolicznościach życiowych w indywidualnych przypadkach,

d) uważam, że jest to obowiązek, którego uciążliwość powinna zdecydowanie wzrosnąć,

e) nie wiem, trudno mi powiedzieć.
f) jeżeli uważa Pan(i), że obowiązek ten jest uciążliwy lub też nieuciążliwy to proszę krótko uzasadnić tę odpowiedź:

.....

.....

.....

5. Co sądzi Pan(i) na temat zasadności tego obowiązku w kontekście zmienionej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie (po rozpadzie ZSRR i likwidacji systemu socjalistycznego):

(Proszę zaznaczyć właściwą Pana(i) zdaniem odpowiedź)

a) jest to obowiązek nadal ważny dla bezpieczeństwa państwa,
b) jest to przeżytek minionej epoki,
c) jest on współcześnie mniej znaczący dla bezpieczeństwa państwa,
d) jego znaczenie będzie jeszcze wzrastać w przyszłości,
e) nie wiem, trudno mi powiedzieć,
f) jeżeli uważa Pan(i), że ten obowiązek jest ważny lub też nieważny dla współczesnego bezpieczeństwa państwa, to proszę krótko uzasadnić tę odpowiedź: .....

.....

.....

.....

6. Co Pana(i) zdaniem należałoby zmienić, jeżeli chodzi o obowiązek świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa w czasie pokoju:

(Proszę podkreślić wybraną(e) przez Pana(i) odpowiedź(dzi)

a) jego wymiar podmiotowy (kobiety, mężczyźni, osoby powyżej 16 roku życia)

- Tak - Nie - Nie wiem

b) jego wymiar czasowy

- Tak - Nie - Nie wiem

c) jego wymiar przedmiotowy

- Tak - Nie - Nie wiem

Poniżej proszę zaproponować te rodzaje prac i czynności, które Pana(i) zdaniem powinny być wykonywane w ramach świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju i w czasie pokoju:

.....

.....

.....

d) jego uciążliwość

- Tak - Nie - Nie wiem

7. Czy w podlegającym Pana(i) regionie był(y) przypadek (ki) wszczęcia wobec obywatela postępowania w sprawie niedopełnienia obowiązku świadczeń osobistych:

(Proszę podkreślić jedną z niżej podanych odpowiedzi)

- Tak - Nie

Jeżeli Pana(i) odpowiedź brzmi - Tak - proszę podać dodatkowe dane związane z tym faktem:

a) kiedy miało miejsce niewykonanie obowiązku świadczenia osobistego:

- w tym roku,
- rok temu,
- kilka lat temu *(ile?).*

b) co było przyczyną niedopełnienia obowiązku:

- nieobecność w miejscu zamieszkania,
- wypadki losowe,
- inne powody *(jakie?, proszę podać).*

c) jaką zastosowano karę wobec obywatela za niedopełnienie tego obowiązku (proszę napisać) .....

.....

.....

.....

d) jak ocenia Pan(i) uciążliwość (dolegliwość) zastosowanej wobec niego kary *(proszę podkreślić)*:

- kara była adekwatna do czynu,
- kara była zbyt uciążliwa,
- kara była nieproporcjonalnie mała w stosunku do tego czynu,
- nie wiem, trudno mi ocenić wymiar tej kary.

8. Czy Pana(i) zdaniem zadowalająca jest ochrona obywateli w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych:

(proszę zaznaczyć właściwą Pana(i) zdaniem odpowiedź)

a) Tak

b) Nie

c) Nie wiem, trudno mi powiedzieć.

Proszę krótko uzasadnić swoją odpowiedź (jeżeli wybrał Pan(i) odpowiedź "a" lub "b"): .....

.....

.....

.....

.....

NOTKA BIOGRAFICZNA

Na zakończenie prosimy o udzielenie kilku informacji o sobie:

1. **Wiek** .....

2. **Wykształcenie** .....

3. **Zawód** .....

4. **Miejsce zamieszkania**

   (wieś, miasto) .....

5. **Od jak dawna zajmuje się Pan(i) problematyką świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa w czasie pokoju:**
   (Proszę podkreślić jedną z niżej podanych odpowiedzi)

a) do roku,
b) od roku
c) od kilku lat (ilu?) .....
d) od wielu lat (ilu?) .....

6. **Problematyką świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa w czasie pokoju zajmuje się Pan(i):**
   (Proszę podkreślić jedną z niżej podanych odpowiedzi)

a) dorywczo, dodatkowo pełniąc funkcję .....

.....

b) jako zadaniem zasadniczym,
c) w jeszcze inny sposób, proszę podać sposób rozwiązania realizacji tego zadania w Pana(i) przypadku .....

.....

.....

Załącznik nr 3

PLAN ROZMOWY

z obywatelami objętymi obowiązkiem świadczeń osobistych.

Wiek .....

Wykształcenie .....

Zawód .....

Miejsce zamieszkania .....

1. Czy wykonywał Pan(i) zadania zlecone w ramach obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony?

2. Jak ocenia Pan(i) charakter wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych, jego uciążliwość pod względem czasowym czy też rodzaju wykonywanych prac oraz osób nim objętych w przedziale wiekowym od 16 do 60 lat?

3. Co Pana(i) zdaniem należałoby zmienić, jeżeli chodzi o obowiązek świadczeń osobistych wypełniany przez obywateli w czasie pokoju:

a) jego wymiar podmiotowy;

b) jego wymiar podmiotowy;

c) jego wymiar czasowy;

d) jego uciążliwość.

4. Co sądzi Pan(i) na temat zasadności tego obowiązku w kontekście zmienionej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie (szczególnie po rozpadzie ZSRR i likwidacji systemu socjalistycznego)? Czy będzie to zdaniem Pana(i) obowiązek:

a) nadal ważne dla bezpieczeństwa państwa;
b) stanowiące przeżytek minionej epoki;
c) współcześnie mniej znaczący dla bezpieczeństwa państwa;
d) którego znaczenie będzie wzrastać w przyszłości.

Czy też ma Pan(i) na ten temat jeszcze inne zdanie, jakie:

.....

.....

5. Czy był Pan(i) powodem wszczęcia wobec niego postępowania w sprawie niedopełnienia obowiązku świadczeń osobistych:

a) kiedy miało to miejsce;
b) co było przyczyną niedopełnienia obowiązku;
c) jaką zastosowano karę wobec Pana(i) za niedopełnienie tego obowiązku;
d) jak ocenia Pan(i) uciążliwość (dolegliwość) zastosowanej wobec Pana(i) kary.

6. Czy Pana(i) zdaniem zadowalająca jest ochrona obywateli w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych ?

7. Jakie inne dostrzega Pan(i) problemy, które wiążą się z wykonywanym przez obywateli obowiązkiem świadczeń osobistych, a które Pana(i) zdaniem należałoby zasygnalizować?

.....

.....

Załącznik nr 4

PLAN ROZMOWY

z pracownikami urzędów gmin oraz organów wojskowych zajmujących się problematyką świadczeń osobistych.

Wiek .....

Wykształcenie .....

Zawód .....

Miejsce zamieszkania .....

Okres zajmowania się problematyką świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony .....

1. **Czy zajmuje się Pan(i) problematyką świadczeń osobistych :**

a) dorywczo, dodatkowo pełniąc funkcje .....
.....

b) jako zadaniem zasadniczym.

2. **Jak ocenia Pan(i) charakter wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych, jego uciążliwość, jego wymiar czasowy, podmiotowy, przedmiotowy?**

3. **Co Pana(i) zdaniem należałoby zmienić, jeżeli chodzi o obowiązek świadczeń osobistych wypełniany przez obywateli w czasie pokoju:**

a) jego wymiar podmiotowy;

b) jego wymiar przedmiotowy;

c) jego wymiar czasowy;

d) jego uciążliwość.

4. Co sądzi Pan(i) na temat zasadności tego obowiązku w kontekście zmienionej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie (szczególnie po rozpadzie ZSRR i likwidacji systemu socjalistycznego)? Czy będzie to zdaniem Pana(i) obowiązek:

a) nadal ważny dla bezpieczeństwa państwa;
b) stanowiące przeżytek minionej epoki;
c) współcześnie mniej znaczący dla bezpieczeństwa państwa;
d) którego znaczenie będzie wzrastać w przyszłości.

Czy też ma Pan(i) na ten temat jeszcze inne zdanie, jakie:

.....

.....

5. Czy w podlegającym Panu(i) rejonie był(y) przypadek(ki) wszczęcia wobec obywatela(i) postępowania w sprawie niedopełnienia obowiązku świadczeń osobistych:

a) kiedy miało to miejsce;
b) co było przyczyną niedopełnienia tego obowiązku;
c) jaką zastosowano karę(y) w tym przypadku;
d) jak ocenia pan uciążliwość (dolegliwość) zastosowanej(ych) kary(kar).

6. Czy Pana(i) zdaniem zadawalająca jest ochrona obywateli w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych.

7. Jakie inne dostrzega Pan(i) problemy, które wiążą się z wykonywaniem przez obywateli obowiązku świadczeń osobistych, a które zdaniem Pana(i) należałoby koniecznie podjąć.

Załącznik nr 5

PLAN WYWIADU

z pracownikami urzędów gmin oraz organów wojskowych zajmujących się problematyką świadczeń osobistych.

Wiek .....

Wykształcenie .....

Zawód .....

Miejsce zamieszkania .....

Okres zajmowania się problematyką świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony .....

1. Czy zajmuje się Pan(i) problematyką świadczeń osobistych :
a) dorywczo, dodatkowo pełniąc funkcje .....
.....
b) jako zadaniem zasadniczym.

2. Jak ocenia Pan(i) znajomość obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju przez obywateli swojego rejonu?

3. Które z zagadnień związanych z realizacją obowiązku świadczeń osobistych są zdaniem Pana(i) znane obywatelom w wystarczającym stopniu, a które w stopniu niezadowalającym?

4. Jaki jest Pana(i) zdaniem stosunek obywateli do wypełnianego przez nich obowiązku świadczeń osobistych?

5. Jak ocenia Pan(i) gotowość obywateli do skutecznego wypełniania obowiązku świadczeń osobistych na swoim terenie?

6. W jaki sposób zmiany ustrojowe w naszym państwie - polityczne, gospodacze wpłynęły na warunki realizacji tego obowiązku w Pana(i) rejonie? Proszę wskazać, o ile to możliwe pozytywne i negatywne wpływy tych zmian na wskazywanie obowiązku świadczeń osobistych przez obywateli w Pana(i) rejonie.

7. Jakich zmian wymaga Pana(i) zdaniem prawne usytuowanie tego obowiązku w naszym państwie w kontekście dokonujących się w nim zmian ustrojowych, w tym także doktryny obronnej?

8. Czy miałby Pan(i) propozycje co do tego, jak w niedalekiej przyszłości wzmóc zaangażowanie samych obywateli w zakresie wykonywania przez nich tego obowiązku, a także w wymiarze szerszym, pogłębić ich świadomość obronną a tym samym gotowość bezpośredniego angażowania się w tym zakresie?

Załącznik nr 6

Tabela 4. Rozkład odpowiedzi osób badanych - obywateli objętych obowiązkiem świadczeń osobistych na pytania dotyczące ich wiedzy o tym obowiązku i związanej z nim problematyki.

Lp.	Treść pytania w/g kwestionariusza wersja B	Treść kategorii odpowiedzi	Ocena punkt. danej kateg. odp.	Ilościowy i procentowy rozkład wybranych przez osoby badane kategorii odpowiedzi w poszczególnych podgrupach						Średnia cena punktowa za dane pytanie w podgrupach			Razem ocena średnia	Uwagi
				M		P		E		M	P	E		
					%		%		%					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.	Najważniejsze akty prawne regulujące w naszym państwie obowiązki obywateli w dziedzinie obrony państwa	a)słyszałem o takich aktach prawnych ale nie potrafię żadnego z nich wymienić	0	18	40	-	0	2	20	0,7	2,0	1,4	1,4	dst
		b)nie wiem	0	14	30	4	20	2	20					
		c)są to: -wymieniona część	2	4	10	6	30	3	30					
		-wymienione wszystkie akty prawne	3	9	20	10	50	3	30					
2.	Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP, świadczenie osobiste na rzecz obrony kraju w czasie pokoju dotyczą:	a)osób posiadających obywatelstwo polskie, które ukończyły 16 a nie przekroczyły 60 lat	3	5	10	1	5	1	10	1,3	1,2	1,2	1,2	dst
		b)osób zamieszkujących terytorjum naszego państwa, które ukończyły 16 lat a nie przekroczyły 60 lat	2	8	15	2	10	1	10					
		c)osób posiadających obywatelstwo polskie, które ukończyły 16 a nie przekroczyły 60 lat	1	27	65	16	80	7	70					
		d)nie wiem	0	5	10	1	5	1	10					

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
3.	Przedmiotem świadczenia osobistego na rzecz obrony kraju w czasie pokoju jest (są):	a)różnego rodzaju prace doraźne	2	5	10	3	15	3	30	1,5	1,8	1,7	1,7	dst+
		b)praca, której celowość dla obronności nie powinna budzić wątpliwości	1	31	70	6	30	2	20					
		c)a i b jednocześnie	3	9	20	8	40	3	30					
		d)nie wiem jak jest naprawdę	0	-	-	3	15	2	20					
4.	Czas wykonywania świadczenia osobistego nie może przekraczać jednorazowo	a)12 godzin pracy lub 48 godzin	2	-	-	4	20	2	25	0,4	1,2	1,4	1,0	mier.
		b)12 godzin bez względu na rodzaj wykonywanego świadczenia	3	5	10	3	15	2	20					
		c)48 godzin bez względu na rodzaj wykonywanego świadczenia	1	5	10	8	40	4	35					
		d)nie wiem jak jest naprawdę	0	35	80	5	25	2	20					
5.	Organa administracji uczestniczące w realizacji obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju to:	a)wojewoda	1	5	10	1	5	-	-	2,4	2,5	2,6	2,5	db
		b)wójt, burmistrz lub prezydent miasta	2	5	10	1	5	1	10					
		c)Wojskowa Komenda Uzupełnień, Wojewódzki Sztab Wojskowy	2	13	30	6	30	3	30					
		d)a, b i c łącznie	3	22	50	12	60	6	60					
		e)nie wiem, jak jest naprawdę	0	-	-	-	-	-	-					
6.	Wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia na obywatela obowiązku świadczeń osobistych należy do:	a)organów obrony cywilnej	1	2	5	1	5	-	5	1,3	1,6	1,8	1,7	dst+
		b)organów administracji samorządowej	1	5	10	3	15	2	15					
		c)organów obrony cywilnej lub jednostek wojsk.	2	7	15	2	10	2	20					
		d)b i c łącznie	3	13	30	8	40	4	40					
		e)nie wiem jak jest naprawdę	0	18	40	6	30	2	20					

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
7.	W razie wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia na obywatela obowiązku świadczeń osobistych, właściwy organ:	a)z urzędu powiadomienie obywatela o toczącym się postępowaniu	0	18	40	3	15	2	20	0,6	0,9	0,9	0,8	mier.
		b)nie powiadomienie obywatela o toczącym się postępowaniu	3	9	20	6	30	3	30					
		c)informuje obywatela o prawie wglądu do akt	0	13	30	8	40	3	30					
		d)nie wiem jak jest naprawdę	0	5	10	3	15	2	20					
8.	W razie wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia na obywatela świadczeń osobistych:	a)obywatel ma prawo wypowiedzieć się co do zebranego materiału	0	27	60	8	40	4	45	1,0	1,7	1,5	1,4	dst
		b)obywatel nie ma możności wypowiedzenia się w tej sprawie	3	16	35	11	55	5	45					
		c)nie wiem jak jest naprawdę	0	2	5	1	5	1	10					
9.	Doręczenie decyzji osobie zobowiązanej do świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w okresie pokoju powinno nastąpić w terminie:	a)3 dni przed datą wykonania świadczenia	1	-	-	2	10	2	20	1,2	1,3	1,6	1,4	dst
		b)7 dni przed datą wykonania świadczenia	1	13	30	2	10	1	10					
		c)w przeddzień wykonania świadczeń	1	-	-	-	-	-	-					
		d)14 dni przed datą wykonania świadczenia	3	13	30	8	40	5	45					
		e)brak jasno przepisu w tym zdaniu	0	-	-	2	10	-	-					
		f)nie wiem jak jest naprawdę	0	19	40	6	30	2	25					
10.	Od decyzji nakładającej obowiązek świadczeń osobistych obywatel:	a)ma prawo odwołać się do wojewody w terminie 7 dni od decyzji	3	5	10	6	30	2	20	0,6	1,0	0,7	0,8	mier
		b)nie ma możliwości odwoływania się od decyzji	0	5	10	4	20	4	40					
		c)ma prawo odwołać się do sądu administracyjnego w terminie 7 dni	1	10	20	2	10	1	10					

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		d)nie wiem jak jest naprawdę	0	25	60	8	40	3	30					
11.	W związku z wydaniem decyzji w sprawie świadczeń osobistych obywatelowi przysługuje następujące środki prawne	a)odwołanie	1	9	20	6	30	3	30	1,0	1,3	1,5	1,3	dst
		b)stwierdzenie nieważności decyzji	0	-	-	-	-	-	-					
		c)wniosek o wznowienie postępowania lub zmiana decyzji z urzędu	0	-	-	-	-	-	-					
		d)skarga i prawo zaskarżenia decyzji do NSA	1	9	20	2	10	-	-					
		e)a, b i d	3	9	20	6	30	4	40					
		f)nie wiem nic na ten temat	0	18	40	6	30	3	30					
Razem średnia ocena punktowa w poszczególnych grupach wiekowych		-	-	-	-	-	-	-	-	1,1	1,5	1,5	1,4	dst
Skala punktowa - - skala ocen 0 pkt.÷0,5pkt. - -ndst (1,0) 0,6pkt.÷1,0pkt. - -mierny (2,0) 1,1pkt.÷1,5pkt. - -dst (3,0) 1,6pkt.÷2,0pkt. - -dst+ (3,5) 2,1pkt.÷2,5pkt. - -db (4,0) 2,6pkt.÷3,0pkt. - -bdb (5,0) 3,0pkt. -celujący(6,0)		-	-	-	-	-	-	-	-	dst	dst	dst	dst	dst

M - młodzież

P - osoby pracujące

E - emeryci

Załącznik nr 7

Tabela 5. Rozkład odpowiedzi osób badanych - obywateli objętych obowiązkiem świadczeń osobistych na pytania dotyczące ich oceny obowiązku i związanej z nim problematyki.

Lp.	Treść pytania w/g kwestionariusza wersja B	Treść kategorii odpowiedzi	Ilościowy i procentowy rozkład wybranych przez osoby badane kategorii ocen w poszczególnych grupach wiekowych z podziałem na pozytywne, negatywne i obojętne												Uwagi
			młodzież						pracujący				emeryci					
			+		-		0		+		-		0		+		-		0	
				%		%		%		%		%		%		%		%		%	
12.	Jaki jest Pana stosunek do wypełnianego przez obywatela obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju?	a)traktuję go jako zaszczytny patriotyczny obowiązek wobec ojczyzny	9	20	-	-	-	-	6	30	-	-	-	-	3	30	-	-	-	-	
		b)traktuję go jako ustawowy obowiązek	19	40	-	-	-	-	8	40	-	-	-	-	5	45	-	-	-	-	
		c)traktuję go jako zło konieczne	-	-	4	10	-	-	-	-	1	5	-	-	-	-	1	10	-	-	
		d)traktuję go jako zwykłą stratę czasu i własnych sił	-	-	9	20	-	-	-	-	2	10	-	-	-	-	-	5	-	-	
		e)nie wiem, trudno mi powiedzieć	-	-	-	-	4	10	-	-	-	-	3	15	-	-	-	-	1	10	
13.	Jak ocenia Pan charakter wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych?	a)uważam że jest mało uciążliwy	-	-	-	-	-	-	4	20	-	-	-	-	3	30	-	-	-	-	
		b)uważam że jest uciążliwy	-	-	7	15	-	-	-	-	2	10	-	-	-	-	-	5	-	-	
		c)uważam że jest uciążliwy tylko w niektórych okolicznościach życiowych	-	-	18	40	-	-	-	-	8	40	-	-	-	-	4	40	-	-	
		d)uważam że jego uciążliwość powinna zdecydowanie wzrosnąć	2	5	-	-	-	-	1	5	-	-	-	-	1	10	-	-	-	-	
		e)nie wiem, trudno mi powiedzieć	-	-	-	-	18	40	-	-	-	-	5	25	-	-	-	-	2	15	
14.	Co sądzi Pan na temat zasadności obowiązku w kontekście zmienionej syt. międzynarod. w Europie i świecie (po rozpadzie ZSRR i likwidacji syst. socjalistycznego)?	a)jest to obowiązek nadal ważny	23	50	-	-	-	-	12	60	-	-	-	-	6	60	-	-	-	-	
		b)jest to przeżytek minionej epoki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		c)jest współcześnie mniej znaczący	-	-	7	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		d)jego znaczenie będzie narastać	14	30	-	-	-	-	6	30	-	-	-	-	3	25	-	-	-	-	
		e)nie wiem, trudno mi powiedzieć	-	-	-	-	1	5	-	-	-	-	2	10	-	-	-	-	1	15	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
15.	Co Pana zdaniem należałoby zmienić, jeżeli chodzi o obowiązek świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa w czasie pokoju?	a) jego wymiar podmiotowy - Tak	16	35	-	-	-	-	12	60	-	-	-	-	1	10	-	-	-	-	
		- Nie	-	-	22	50	-	-	-	-	5	25	-	-	-	-	2	25	-	-	
		- Nie wiem	-	-	-	-	7	15	-	-	-	-	3	15	-	-	-	-	7	65	
		b) jego wymiar czasowy - Tak	22	50	-	-	-	-	7	35	-	-	-	-	3	35	-	-	-	-	
		- Nie	-	-	9	20	-	-	-	-	10	50	-	-	-	-	4	40	-	-	
		- Nie wiem	-	-	-	-	14	30	-	-	-	-	3	15	-	-	-	-	3	25	
		c) jego wymiar przedmiot. - Tak	9	20	-	-	-	-	7	35	-	-	-	-	3	30	-	-	-	-	
		- Nie	-	-	27	60	-	-	-	-	10	50	-	-	-	-	4	40	-	-	
		- Nie wiem	-	-	-	-	9	20	-	-	-	-	3	15	-	-	-	-	3	30	
		d) jego uciążliwość - Tak	-	-	19	40	-	-	-	-	6	30	-	-	-	-	3	30	-	-	
		- Nie	13	30	-	-	-	-	10	50	-	-	-	-	4	40	-	-	-	-	
		- Nie wiem	-	-	-	-	13	30	-	-	-	-	4	20	-	-	-	-	3	30	
18.	Czy Pana zdaniem zadawalająca jest ochrona obywateli w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych?	a) Tak	-	-	11	25	-	-	-	-	8	40	-	-	-	-	3	35	-	-	
		b) Nie	18	40	-	-	-	-	6	30	-	-	-	-	4	35	-	-	-	-	
		c) Nie wiem	-	-	-	-	16	35	-	-	-	-	6	30	-	-	-	-	3	20	
	Ogólna średnia ocena obowiązku świadczeń osobistych w różnych grupach wiekowych	- średnia ocena pozytywna (+)	18	40	-	-	-	-	10	50	-	-	-	-	5	45	-	-	-	-	
		- średnia ocena negatywna (-)	-	-	17	39	-	-	-	-	6	30	-	-	-	-	3	30	-	-	
		- średnia ocena neutralna (0)	-	-	-	-	9	21	-	-	-	-	4	20	-	-	-	-	2	25	

* + oceny pozytywne

\- oceny negatywne

0 oceny neutralne

Załącznik nr 8

Tabela 6. Rozkład odpowiedzi osób badanych - pracowników organów administracji zajmujących się problematyką świadczeń osobistych na pytania dotyczące ich opinii na ten temat oraz oceny wiedzy, stosunku i sposobu wypełniania tego obowiązku przez obywateli danego regionu.

Lp.	Treść pytania w/g kwestionariusza wersja A	Treść kategorii odpowiedzi	R-j oceny	Ilościowy i procentowy rozkład odpowiedzi pracowników organów administracji w grupach zajmujących się problematyką świadczeń						Ocena średnia		Uwagi
				powyżej 10 lat		od 5 do 10 lat		do 5 lat				
					%		%		%		%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1.	Jak ocenia Pan (i) znajomość obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony państwa w czasie pokoju przez obywateli swojego region ?	a)jako niezadawalający	-	3	30	1	10	6	30	3	23	
		b)jako ledwie zadawalający	-	6	60	13	80	10	50	10	63	
		c)jako zadawalający	+	1	10	1	10	4	20	3	14	
		d)jako dobry	+	-	-	-	-	-	-	-	-	
		e)jako bardzo dobry	+	-	-	-	-	-	-	-	-	
2.	Które z niżej podanych zagadnień związanych z realizacją obowiązku świadczeń na rzecz obrony państwa w okresie pokoju są zdaniem Pana (i) znane obywatelom z Pana(i) regiu w wystarczającym stopniu, a które w stopniu niezadawalającym?	a)znajomość aktów prawnych regul. obowiązek świadczeń osobistych	+	2	20	2	15	6	30	3	22	
			-	8	80	13	85	14	70	12	78	
		b)znajomość jego wymiaru podmiotowego	+	2	25	5	30	5	25	4	27	
			-	8	75	10	70	15	75	11	73	
		c)znajomość jego wymiaru przedmiotowego	+	4	40	5	35	6	30	5	35	
			-	6	60	10	65	14	70	10	65	
		d)znajomość jego wymiaru czasowego	+	1	10	2	15	4	20	2	15	
			-	9	90	13	85	16	80	13	85	
		e)znajomość organów państwowych uczestniczących w jego realizacji	+	5	50	10	65	12	60	9	58	
			-	5	50	5	35	8	40	6	42	
		f)znajomość kompetencji organów państw. w tym zakresie	+	0	0	2	10	4	20	2	10	
			-	10	100	13	90	16	80	13	90	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
		g)znajomość przyczyn i zasad wszczętego postępowania w tej sprawie	+	1	10	2	15	4	20	2	15	
			-	9	90	13	85	16	80	13	85	
		h)znajomość wiedzy dot. decyzji nakł. obow. świad. osob.	+	2	20	5	30	8	40	5	30	
			-	8	80	10	70	12	60	10	70	
		i)znajomość przysługujących środków prawnych chroniących obywateli	+	0	0	2	10	3	15	2	8	
			-	10	100	13	90	17	85	13	92	
3.	Jaki jest Pana (i) zdaniem stosunek obywateli z Pana(i) regionu do wypełnianego przez nich obowiązku świadczeń osobistych na rzecz obrony kraju w czasie pokoju?	a)traktuję go jako zaszczyt, patriotyczny obowiązek wobec ojczyzn	+	1	10	-	-	2	10	1	7	
		b)traktuję go jako ustawowy obowiązek	+	6	60	8	50	6	30	7	47	
		c)traktuję go jako zło konieczne	-	2	20	5	30	6	30	4	27	
		d)traktuję go jako zwykłą stratę czasu	-	1	10	1	10	3	15	2	12	
		e)nie wiem, trudno mi powiedzieć	0	-	-	1	10	3	15	1	8	
4.	Jak ocenia Pan (i) charakter wykonywanego obowiązku świadczeń osobistych?	a)uważam, że jest to obowiązek, mało uciążliwy	+	1	10	6	40	8	40	5	30	
		b)uważam, że jest to obowiązek uciążliwy	-	1	10	5	30	4	20	3	20	
		c)uważam, że jest to obowiązek uciążliwy tylko w niektórych okolicznościach	±	7	70	3	20	6	30	5	40	
		d)uważam, że jest to obowiązek, którego uciążliwość powinna zdecydowanie wzrosnąć	+	1	10	1	10	2	10	1	10	
		e)nie wiem, trudno mi powiedzieć	0	-	-	-	-	-	-	-	-	
5.	Co sądzi Pan(i) na temat zasadności tego obowiązku w kontekście zmienionej sytuacji międzynarodowej w Europie i świecie (po rozpadzie ZSRR i likwidacji systemu socjalistycznego)?	a)jest to obowiązek nadal ważny	+	1	10	3	20	4	20	3	17	
		b)jest to przeżytek minionej epoki	-	1	10	1	10	2	10	1	10	
		c)jest on współcześnie mniej konieczny	-	1	10	1	10	2	10	1	10	
		d)jego znaczenie będzie jeszcze wzrastać w przyszłości	+	4	40	10	60	10	50	8	50	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
		e)nie wiem, trudno mi powiedzieć	0	3	30	-	-	2	10	2	13	
6.	Co Pan(i) zdaniem należałoby zmienić jeżeli chodzi o obowiązek świadczeń osobistych obywateli na rzecz obrony państwa w czasie pokoju?	a)jego wymiar podmiotowy	-	-	-	-	-	2	10	1	3	
			+	2	25	5	30	3	15	3	23	
			0	-	-	-	-	-	-	-	-	
		b)jego wymiar czasowy	-	-	-	1	10	-	-	-	3	
			+	3	25	2	15	5	25	3	22	
			0	-	-	-	-	-	-	-	-	
		c)jego wymiar przedmiotowy	-	-	-	1	5	-	-	-	2	
			+	2	25	3	20	5	25	3	23	
			0	-	-	-	-	-	-	-	-	
		d)jego uciążliwość	-	-	-	1	5	-	-	-	2	
			+	3	25	2	15	5	25	-	-	
			0	-	-	-	-	-	-	-	-	
7.	Czy w podlegającym Panu(i) regionie był(y) przypadek(ki) wszczęcia wobec obywatela postępowania w sprawie niedopełnienia obowiązku świadczeń osobistych?	a)Tak	+	2	20	5	25	2	10	3	18	
		b)Nie	-	8	80	15	75	18	90	14	82	
8.	Czy Pana(i) zdaniem zadowalająca jest ochrona obywateli w postępowaniu w sprawie świadczeń osobistych?	a)Tak	+	6	60	9	60	10	50	8	57	
		b)Nie	-	2	20	5	30	6	30	4	27	
		c)Nie wiem, trudno mi powiedzieć	0	2	20	1	10	4	20	2	16	

* + oceny pozytywne

\- oceny negatywne

0 oceny neutralne





Czyt. Rozprawy doktorskie S/2356

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/2356
05-002356-001-0