

KRZYSZTOF CHOCHOWSKI

USTAWA O OBRONIE OJCZYZNY  
– NOWA JAKOŚĆ BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA?

THE LAW ON DEFENSE OF THE HOMELAND  
– A NEW QUALITY OF STATE SECURITY?

**Abstract.** This article presents considerations regarding the Homeland Defense Act adopted on March 11, 2022, which is intended to adapt the so-called military law to modern requirements and thus improve the quality of state security. The aim of the article is to attempt to answer the question to what extent the Homeland Defense Act constitutes a new and better quality of state security? Moreover, this goal is to develop conclusions and postulates, the implementation of which may improve the effectiveness of legal regulations related to the implementation of the obligation to defend the Homeland. The work uses the dogmatic method as the main method and the historical and comparative methods as auxiliary methods.

**Keywords:** defense of the homeland; military law; state security.

WPROWADZENIE

Uchwalona 11 marca 2022 roku ustawa o obronie Ojczyzny (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 roku, poz. 2305) [dalej: u.o.O.] miała na celu ujęcie w jednym akcie normatywnym całość tzw. prawa wojskowego. Można wręcz stwierdzić, że stać się miała jego swoistą kodyfikacją, zastępując szereg przepisów znajdujących się w różnych ustawach dotyczących szeroko pojmowanego obowiązku obrony Ojczyzny. Regulacja ta ma więc wyznaczać nową jakość prawodawstwa wojskowego, a co za tym idzie – i nową (lepszą) jakość bezpieczeństwa państwa.

Jedną z głównych przesłanek uzasadniających uchwalenie w/w ustawy była archaiczność i nieadekwatność do potrzeb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej

---

Dr hab. prof. ucz. KRZYSZTOF CHOCHOWSKI – Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych; e-mail: [krzysztof.chochowski@edu.puz.tarnobrzeg.pl](mailto:krzysztof.chochowski@edu.puz.tarnobrzeg.pl); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3198-9619>.

Polskiej dotychczas obowiązującej ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r., poz. 372 z póź. zm.), co negatywnie rzutowało na stan bezpieczeństwa i obronności Polski. Kwestia ta ma fundamentalny charakter, co zostało jeszcze uwypuklone wskutek agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Koniec historii i kres konfliktów, o którym pisał F. Fukuyama, okazał się jedynie krótką przerwą, swoistym wstrzymaniem oddechu w relacjach międzynarodowych (Fukuyama, 2009).

Ustawa o obronie Ojczyzny stanowi rozwinięcie treści konstytucyjnych, a w szczególności art. 82 Konstytucji RP (obowiązek wierności RP oraz troski o dobro wspólne) oraz art. 85 Konstytucji RP statuującego powszechny obowiązek obrony Ojczyzny. Podkreślić należy, że obowiązek ten ma charakter nie tylko prawny, ale również patriotyczny i moralny. Trudno jest więc przecenić znaczenie przedmiotowej ustawy, choć otwarte jest pytanie, w jakim stopniu prawodawcy udało się za pomocą tej regulacji prawnej podnieść jakość bezpieczeństwa państwa.

Celem artykułu jest podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ustawa o obronie Ojczyzny stanowi nową i lepszą jakość bezpieczeństwa państwa? Ponadto, wyciągnięcie wniosków i postawienie postulatów, których wykonanie może wpłynąć na poprawę efektywności regulacji prawnych związanych z realizacją obowiązku obrony Ojczyzny. Na potrzeby niniejszego opracowania po dokonaniu analizy literatury przedmiotu oraz materiału normatywnego został przedstawiony główny problem badawczy: czy ustawa o obronie Ojczyzny rzeczywiście ustanawia nową, lepszą jakość bezpieczeństwa państwa? W celu rozwiązania tej kwestii sformułowane zostały następujące problemy szczegółowe, wyrażone w kilku istotnych dla podjętej tu problematyki pytaniach badawczych:

- 1) Jaki był stan uprzedni normatywnego ujęcia tzw. prawa wojskowego?
- 2) Jakie zmiany wprowadziła nowa ustawa?
- 3) W jaki sposób zmiany te rzutują na jakość bezpieczeństwa państwa?

Hipoteza główna została sprecyzowana jako następujące przypuszczenie: Ustawa o obronie Ojczyzny stanowi nową i lepszą jakość bezpieczeństwa państwa. Natomiast hipotezy robocze to następujące założenia:

1) Obowiązujące do momentu wejścia w życie ustawy o obronie Ojczyzny regulacje prawne dotyczące przedmiotowej materii były anachroniczne i nieprzystające do wymogów współczesności.

2) Ustawa o obronie Ojczyzny wprowadziła szereg nowych przepisów, porządkując w ten sposób tzw. prawo wojskowe w Polsce.

3) Wprowadzone na mocy ustawy o obronie Ojczyzny zmiany pozytywnie wpływają na stan bezpieczeństwa i obronności państwa.

W pracy jako wiodącą wykorzystano metodę dogmatyczną, a pomocniczo metodę historyczną i komparatystyczną.

Uchwalona 11 marca 2022 roku ustawa o obronie Ojczyzny nie doczekała się, jak do tej pory, kompleksowego omówienia w ramach doktryny prawa, wyjątkiem jest *Obrona Ojczyzny. Komentarz* pod red. H. Królikowskiego. Istniejące opracowania mają charakter fragmentaryczny i koncentrują się na wybranych zagadnieniach w/w ustawy. Tym niemniej warto zwrócić uwagę na prace następujących autorów: K. Baran, P. Kobielskiego, M. Oleksiejuk, K. Bieńkowskiego, A. Warchoł czy w szczególności P. Ruczkowskiego. To m.in. dzięki podjętym w nich rozważaniom możliwe stało się zidentyfikowanie i określenie głównego problemu badawczego, a mianowicie tego: czy ustawa o obronie Ojczyzny rzeczywiście ustanawia nową, lepszą jakość bezpieczeństwa państwa?

#### OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA USTAWY O OBRONIE OJCZYZNY

Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny to akt normatywny, który w założeniu prawodawcy ma kompleksowo regulować kwestie dotyczące tytułowego zagadnienia, tj. obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zastąpiła szereg dotychczas obowiązujących aktów normatywnych i wymusiła nowelizację wielu innych. Wystarczy wspomnieć, że uchyliła aż 277 aktów normatywnych, w tym 14 ustaw, a zmieniła ich 79.

Ustawa ta składa się z preambuły i XXVI działów, w których uregulowano kluczowe zagadnienia dla obronności państwa, takie jak np.: obowiązek obrony; Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, a także programowanie i finansowanie ich rozwoju; rejestracja, rekrutacja i służba w Siłach Zbrojnych RP zarówno w czasie pokoju, jak i w razie ogłoszenia mobilizacji, ogłoszenia stanu wojennego i w czasie wojny; świadczenia na rzecz obrony.

Tak liczne i rozległe treści ujęte są w 824 artykułach. Jak zatem widać, regulacja ta jest prawdopodobnie najobszerniejszym aktem normatywnym dotyczącym bezpieczeństwa państwa. Poza ustawą pozostały jednakże przykładowo zagadnienia takie, jak: zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności, rezerwy strategiczne, stan wojenny itd. (Królikowski, 2023). Zamiar prawodawcy, aby holistycznie ująć zagadnienie obrony państwa i dokonać kodyfikacji tzw. prawa wojskowego, nie powiódł się zatem w pełni. Zabieg ten był jednak potrzebny dla dostosowania poruszanych w nim kwestii do wymogów współczesności w realiach demokratycznego państwa prawnego.

## PRZEDMIOT REGULACJI USTAWY O OBRONIE OJCZYZNY

Ustawa o obronie Ojczyzny w art. 1 określa swój zakres przedmiotowy. Obejmuje on m.in. zagadnienia ujęte w szeregu innych ustaw uchylonych na podstawie analizowanej ustawy. Dla przykładu – uchylona ustawa z dnia 11 września 2003 roku o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jednolity: Dz.U.2022.536) swym zakresem przedmiotowym obejmowała następujące kwestie: zasady powoływania do zawodowej służby wojskowej; przebieg służby wojskowej żołnierzy zawodowych; podstawowe uprawnienia i obowiązki służbowe żołnierzy zawodowych, w tym uprawnienia w zakresie działalności publicznej; zasady otrzymywania uposażenia i innych należności pieniężnych przez żołnierzy zawodowych; zasady zwalniania żołnierzy zawodowych z zawodowej służby wojskowej; przebieg służby wojskowej kandydatów na żołnierzy zawodowych; przebieg służby wojskowej żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych w razie ogłoszenia mobilizacji, stanu wojennego i w czasie wojny. Natomiast ustawa z dnia 9 października 2009 roku o dyscyplinie wojskowej (tekst jednolity: Dz.U.2021.1489) swym zakresem przedmiotowym obejmowała zasady wyróżniania żołnierzy i byłych żołnierzy oraz pododdziałów, oddziałów i instytucji wojskowych, a także zasady i sposoby reagowania na naruszenia dyscypliny wojskowej oraz ponoszenia przez żołnierzy odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak również tryb postępowania w tych sprawach.

Do zakresu przedmiotowego u.o.O. włączono również problematykę ujętą w ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz.U.2021.372), która dotyczyła: obowiązku obrony Ojczyzny, Sił Zbrojnych RP, zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi, zadań Rady Ministrów w zakresie obronności, Dowódcy Generalnego, Dowódcy Operacyjnego, administracji wojskowej, Obrony Cywilnej, administracji rezerw osobowych, służby wojskowej, służby w jednostkach zmilitaryzowanych, udzielania zgody obywatelom polskim na służbę w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej, a także świadczeń na rzecz obrony.

Jak zatem widać, zakres przedmiotowy stosowania u.o.O. jest bardzo rozległy, ale nie jest zupełny, jeśli mowa o tzw. prawie wojskowym. Kodyfikacja tego prawa (co jest jednym z celów u.o.O.), choć trudna i pracochłonna, byłaby możliwa, jednakże zdaniem autora niecelowa. Przemawia za tym fakt, że dynamika życia społecznego, gospodarczego i politycznego wymuszałyby nieustanną nowelizację, co w dłuższej perspektywie czasu spowodowałoby ciągły rozrost takiej kodyfikacji i postępującą jej złożoność, a to skutkowałoby rosnącą

trudnością w jej praktycznym, codziennym stosowaniu, zaś w dalszej konsekwencji dysfunkcją o charakterze systemowym.

#### NOWE REGULACJE Z ZAKRESU PRAWA WOJSKOWEGO W USTAWIE O OBRONIE OJCZYZNY

Ustawa o obronie Ojczyzny wprowadziła szereg nowych rozwiązań prawnych. W katalogu definicji ustawowych zdefiniowano np. takie pojęcia, jak: czas wojny (art. 2 pkt 2 u.o.O.), kwalifikacja wojskowa (art. 2 pkt 14 u.o.O.), militaryzacja (art. 2 pkt 15 u.o.O.) czy mobilizacja (art. 2 pkt 16 u.o.O.). Zabieg ten umożliwił ujednoczenie terminologii, która do tej pory budziła pewne wątpliwości, co było związane z tym, że w różnych aktach normatywnych używano różnych pojęć na określenie tych samych stanów, bądź też używano tych samych pojęć, za którymi kryła się do pewnego stopnia odrębna treść.

Wątpliwości pojawiły się jednak odnośnie do interpretacji pojęć „stan wojny” (art. 116 Konstytucji RP) i „czas wojny” (art. 2 pkt 2 u.o.O.). Jak wskazuje K. Bieńkowski:

O tym pierwszym decyduje Sejm w formie uchwały, w przypadku, gdy doszło do zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W przypadku, gdy jest to niemożliwe, o stanie wojny postanawia Prezydent RP. Natomiast ustawowy termin „czas wojny” jest definiowany jako czas działań wojennych prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których początek i koniec jest określany w trybie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Rady Ministrów (2022, s. 165).

Uznano więc ostatecznie, że nie są to pojęcia tożsame i że pojęcie czasu wojny nie jest niezgodne ze stanem wojny, o którym mowa w Konstytucji RP.

Zmiany dotyczą również kwestii związanych z: rejestracją wojskową i kwalifikacją wojskową oraz ewidencją wojskową; systemem rekrutacji do służby wojskowej oraz orzekania o zdolności do pełnienia służby wojskowej; kształceniem kandydatów na żołnierzy oraz współpracą z organizacjami proobronnymi; służbą wojskową; służbą w rezerwie; służbą wojskową w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny; innymi formami spełniania obowiązku obrony; udzielaniem zgody na służbę w obcym wojsku; programowaniem i finansowaniem rozwoju Sił Zbrojnych, organizowaniem zadań realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz Sił Zbrojnych; odpowiedzialnością karną; Host Nation Support.

Jak wskazuje M. Oleksiejuk, zmiany te koncentrują się na: zwiększeniu wydatków na obronność do 3% PKB w 2023 roku (pierwotnie poziom 2.5% PKB przeznaczanego na obronność miał zostać osiągnięty dopiero w 2026 roku); zwiększeniu liczebności polskiej armii, chodzi o osiągnięcie poziomu 300 tys. żołnierzy (obecnie jest ich ok. 150 tys.), z czego 250 tys. mają stanowić żołnierze zawodowi, a 50 tys. to żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej; reorganizacji systemu rezerwistów, w tym wprowadzeniu podziału na rezerwy pasywne i aktywne; uproszczeniu procesu rekrutacji nowych żołnierzy oraz rozbudowie systemu zachęcania żołnierzy służby czynnej do pozostania w wojsku – dodatki finansowe za długoletnią służbę oraz uproszczenie awansów zarówno dla szeregowych, jak i podoficerów; wprowadzeniu ochotniczej zasadniczej służby wojskowej; finansowaniu Sił Zbrojnych RP pieniędzmi spoza budżetu MON (w tym celu ma zostać utworzony Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w Banku Gospodarstwa Krajowego); udziale wydatków majątkowych w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej (na wydatki takie jak broń, wyposażenie osobiste, infrastrukturę wojskową i sprzęt) ma wynosić co najmniej 20%; uzyskaniu przez wojsko możliwości nabywania sprzętu wojskowego w drodze leasingu; reformie systemu rekrutacji kandydatów i utrzymywania gotowości poprzez likwidację wojewódzkich sztabów wojskowych oraz wojskowych komend uzupełnień. Mają one zostać zastąpione 16 wojewódzkimi wojskowymi centrami rekrutacji oraz jednym Centralnym Wojskowym Centrum Rekrutacji. Mają one również zostać włączone pod bezpośredni nadzór Ministra Obrony Narodowej (Oleksiejuk, pulaski.pl).

Nowością jest również uznanie Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni za specjalistyczny komponent Sił Zbrojnych RP, który jest właściwy do realizacji pełnego spektrum działań w cyberprzestrzeni, w szczególności w zakresie proaktywnej ochrony oraz aktywnej obrony elementów i zasobów cyberprzestrzeni kluczowych z punktu widzenia Sił Zbrojnych RP. Na ich czele postawiono Dowódcę Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni, którego zakres działania określa art. 23 ust. 2 u.o.O., przy czym ustawodawca posłużył się w tym przypadku wyliczeniem przykładowym, a nie zestawieniem pełnym. Daje to furtkę do elastycznego działania ukierunkowanego na przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń w cyberprzestrzeni (Kobielski, 2022, s. 31 n.). Kompetencja do aktywnego, wyprzedzającego ewentualne zagrożenia i ataki działania dowodzi zmiany postrzegania skali i istoty zagrożeń w cybersferze. W tej nowej domenie operacyjnej premiowana zostaje bowiem inicjatywa i kreatywność, do czego niezbędna jest pewna samodzielność decyzyjna, którą dysponuje w/w dowódca.

Ustawa o obronie Ojczyzny w art. 9 formułuje obowiązek udzielania pomocy organom wojskowym wykonującym zadania w zakresie obronności państwa. Organy te w toku wykonywania zadań w zakresie obronności państwa mogą żądać niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz innych podmiotów. Sformułowanie „niezbędnej pomocy” oznacza, że obowiązek ten powstaje wówczas, gdy nie jest możliwe w inny sposób zaspokojenie potrzeb organów wojskowych, które realizują ustawowo wskazane zadania. Wnosząc zatem *a contrario*, jeśli jest to możliwe, choć być może wiąże się z większym nakładem czasu lub kosztów po stronie w/w organów, wtedy żądanie to jest bezzasadne.

Niestety, prawodawca nie określił konkretnie sposobu realizacji tego obowiązku, a także sposobu kompensacji poniesionych przez w/w podmioty wydatków w związku ze świadczeniem tejże pomocy. Wątpliwości mogą także pojawić się w zakresie relacji pomiędzy organami wojskowymi, które mają naturę organów administracji rządowej, a organami jednostek samorządu terytorialnego. Te ostatnie bowiem wyrażają wolę samodzielnych i niezależnych podmiotów prawa, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego, a władcze działanie organów administracji rządowej względem nich jest w zasadzie wykluczone (z wyjątkiem środków mieszczących się w ramach nadzoru).

Podobnie wątpliwości pojawiają się w przypadku art. 3 ust. 2 pkt 4, tj. wykonywania świadczeń na rzecz obrony, co spoczywa na obywatelach polskich w ramach obowiązku obrony ojczyzny. Jak trafnie wskazuje P. Ruczkowski:

Świadczenia na rzecz obrony muszą być zdatne do osiągnięcia zamierzonego celu, powinny być adekwatne i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne, żeby ten cel osiągnąć (zasada proporcjonalności); muszą być sprawiedliwie dzielone (zasady równości i sprawiedliwości); powinny być prakseologicznie i aksjologicznie uzasadnione. Poprzez nałożenie obowiązku świadczeń na rzecz obrony dochodzi do ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, co jest dopuszczalne z uwagi na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. [...]. Nakładanie świadczeń na rzecz obrony nie może prowadzić do podważania zaufania do państwa i prawa ani naruszać poczucia bezpieczeństwa prawnego jednostki; obywatel powinien mieć prawo, przynajmniej w niektórych przypadkach, do jakiejś formy ekwiwalentu, odszkodowania, rekompensaty w zamian za wypełnianie obowiązku świadczeń osobistych bądź rzeczowych (Ruczkowski, 2022, s. 81).

Nie negując zatem zasadności świadczeń na rzecz obronności, ich nakładanie i realizacja winna odbywać się w powyżej wskazanym duchu.

Warto również zwrócić uwagę na nowo sformułowane zasady przetwarzania informacji przez organy wojskowe. Otóż na podstawie art. 10 ust. 1 u.o.O. organy wojskowe w zakresie swojej właściwości przetwarzają informacje, w tym dane osobowe, uzyskane ze zbiorów danych prowadzonych przez inne służby, instytucje państwowe oraz organy władzy publicznej. Ich przetwarzanie może mieć charakter niejawnny, odbywać się bez zgody i wiedzy osoby, której dane dotyczą. Co więcej, służby, instytucje państwowe oraz organy władzy publicznej są obowiązane do nieodpłatnego udostępnienia organom wojskowym wspomnianych informacji.

Prawodawca uwzględniając rozwój technologii teleinformatycznych uznał, że podmioty, o których mowa powyżej, mogą wyrazić pisemną zgodę na udostępnianie danych zgromadzonych w zbiorach danych organom wojskowym w drodze teletransmisji, bez konieczności składania wniosku w postaci papierowej lub elektronicznej, jeżeli organy te spełniają ustawowo określone warunki.

Niejawnny charakter pozyskiwania i przetwarzania danych, możliwość przeprowadzenia tego proceduru bez zgody i wiedzy osoby, której dane dotyczą, może w skrajnym przypadku godzić w sferę prywatności jednostki, stąd pojawia się pytanie o zakres wnioskowanych danych, procedurę ich uzyskiwania i przetwarzania, a także usuwania, czy wreszcie kontrolę i nadzór nad wspomnianym procesem. Zaznaczyć jednak należy, że do danych tych ma zastosowanie przepis art. 2 ust. 2 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.) [dalej: RODO]. Pomimo to otwarte jest pytanie o relację art. 10 u.o.O. do przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 roku, poz. 502).

Dokonano również reformy (przyszłość okaże, jak bardzo skutecznej) systemu rekrutacji do służby wojskowej oraz orzekania o zdolności do pełnienia służby wojskowej. Sam proces rekrutacji został przyspieszony i znacząco odformalizowany, wychodząc naprzeciw zmianom dokonującym się w społeczeństwie, a zwłaszcza większą mobilnością jego członków. Kandydat może więc zgłosić się do dowolnego wojskowego centrum rekrutacji nie będąc ograniczony swoim miejscem zamieszkania ani też właściwością miejscową organu administracji



wojskowej. Co więcej, stosowny wniosek kandydat do służby wojskowej może złożyć za pośrednictwem strony internetowej lub środków komunikacji elektronicznej. Zniesiono wojewódzkie sztaby wojskowe (WSzW) i ich szefów oraz wojskowe komendy uzupełnień (WKU) i wojskowych komendantów uzupełnień. W ich miejsce powołano jedną jednostkę centralną – Centralne Wojskowe Centrum Rekrutacji oraz 16 wojewódzkich wojskowych centrów rekrutacji, których działalność została ukierunkowana na rekrutację i pozyskiwanie nowych żołnierzy. Z kolei kwestie dotyczące rezerwy i mobilizacji przejęło Centralne Wojskowe Centrum Rekrutacji, a sprawy związane z zarządzaniem kryzysowym przekazano Wojskom Obrony Terytorialnej.

Prawodawca szczegółowo określił kompetencje terenowych organów wykonawczych MON, a także zadania zarówno Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji, jak i szefów wojskowych centrów rekrutacji.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 u.o.O. szefowie wojskowych centrów rekrutacji wykonują m.in. zadania z zakresu: zapewniania operacyjnego i mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych; zapewniania uzupełnienia potrzeb osobowych jednostek wojskowych oraz innych jednostek wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa; czy organizowania szkoleń lub kursów dla żołnierzy rezerwy w celu nabywania przez nich kwalifikacji przydatnych w Siłach Zbrojnych. Ustawodawca posługuje się w powyższym przypadku katalogiem otwartym, a zatem wyliczenie to ma charakter tylko przykładowy. Ponadto szef wojskowego centrum rekrutacji wydaje zaświadczenia dotyczące uregulowania stosunku obywateli Rzeczypospolitej Polskiej do służby wojskowej.

Natomiast zadania Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji określa art. 34 u.o.O. Na jego podstawie można stwierdzić, że powyższy organ wojskowy pełni kilka znaczących funkcji w systemie administracji wojskowej, czy szerzej: w systemie obronności państwa. Mowa jest bowiem o pełnieniu funkcji organizującej i koordynującej odnośnie do procesu rekrutacji do służby wojskowej i szkolenia rezerw osobowych Wojska Polskiego, funkcji planistycznej i zarządczej w przypadku rezerw osobowych i rzeczowych oraz świadczeń na rzecz obrony państwa, czy chociażby funkcji przygotowującej projekty aktów prawnych dotyczących rekrutacji do służby wojskowej i uzupełniania zasobów rezerw osobowych i rzeczowych, w tym zasad nakładania świadczeń na rzecz obrony.

Jak zatem widać, także w tym przypadku prawodawca zdecydował się posłużyć wyliczeniem przykładowym zadań ciężących na Szefie Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji, a nie wyliczeniem enumeratywnym. Możliwe jest zatem, by zarówno Szef Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji, jak

i szefowie wojskowych centrów rekrutacji realizowali inne, niż wskazane *expressis verbis* w przedmiotowej ustawie zadania.

Kolejną nowością jest normatywne zobowiązanie Rady Ministrów do określania szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP i towarzyszącemu temu programowi rozwoju Sił Zbrojnych RP, a także wskazanie źródeł finansowania tego programu. Szczególną rolę w tym zakresie ustawodawca przewidział dla nowo utworzonego funduszu specjalnego, a mianowicie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Szczegółowe określanie kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP ma odbywać się co 4 lata na kolejny 15-letni okres planistyczny, zgodnie z zasadami planowania obronnego NATO. W procesie tym istotną rolę odgrywać ma sejmowa komisja właściwa w sprawach obrony państwa, która opiniuje w/w zmiany w formie uchwały. Rozwiązanie to umożliwi uzyskanie szerokiego konsensusu o charakterze politycznym, co biorąc pod uwagę czasookres zakupów i wprowadzania do Sił Zbrojnych nowego rodzaju uzbrojenia i wyposażenia, a także charakterystyczną dla państw demokratycznych zmianę partii/koalicji będącej aktualnie u władzy, pozytywnie może wpłynąć na efektywność i racjonalność wydatków dokonywanych w sferze obronności państwa. Ważna jest bowiem stabilna kontynuacja kierunku zachodzących zmian, gdyż cykl życia niektórych typów uzbrojenia to nawet kilkadziesiąt lat. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 38 ust. 1 u.o.O. za realizację programu rozwoju Sił Zbrojnych RP odpowiadać będzie Minister Obrony Narodowej.

Prawodawca jednoznacznie wskazał źródła finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych RP, do których zgodnie z art. 39 u.o.O. zalicza: budżet państwa; środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych; przychody ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego, tj. co najmniej 35% kwoty przychodów uzyskiwanych w zamian za zbycie akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego. Zróżnicowanie wspomnianych źródeł zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania środków finansowych przeznaczonych na zakup nowego uzbrojenia dla wojska polskiego, i z tej perspektywy rozwiązanie to należy uznać za pozytywne.

Zmiany wprowadzone komentowaną regulacją wyrażają się także w określeniu wydatków z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych kraju. Otóż zgodnie z art. 40 ust. 1 u.o.O. na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż: 2,2% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2022; co najmniej 3% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2023 i latach kolejnych. Warto zwrócić uwagę na fakt, że udział wydatków majątkowych w powyższych

wydatkach powinien wynosić co najmniej 20%. Regulacja ta ma na celu zapewnienie faktycznej modernizacji polskiej armii, jej realnych zdolności obronnych i przeciwdziałać przejadaniu środków publicznych.

Istotnym novum jest Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, a jego środki przeznacza się na realizację celów określonych w programie rozwoju Sił Zbrojnych RP.

Celem zwiększenia zdolności Sił Zbrojnych RP dopuszczono możliwość leasingu sprzętu wojskowego, na podstawie art. 51 ust. 1 u.o.O. spółki przemysłowego potencjału obronnego, Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna, Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna, agencje wykonawcze oraz inne państwowe osoby prawne mogą nabywać sprzęt wojskowy w celu przekazania w leasing Siłom Zbrojnym. Raty za leasing będą pokrywane z budżetu państwa lub Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. W formie leasingu można również pozyskiwać sprzęt wojskowy w ramach realizacji umowy międzynarodowej.

Doceniając znaczenie organizacji proobronnych dla systemu obronności państwa uznano za właściwe, aby MON mógł zawrzeć partnerską umowę proobronną. Po zawarciu przedmiotowej umowy, MON w jej ramach może organizować szkolenia dla członków lub wolontariuszy organizacji proobronnych w celu nadania uprawnień do prowadzenia działalności instruktorskiej na rzecz osób trzecich w zakresie objętym szkoleniem; może również wyrazić zgodę na nieodpłatne wykorzystanie zasobów i infrastruktury Sił Zbrojnych oraz udzielić wsparcia rzeczowego i finansowego organizacji proobronnej, na co wskazuje art. 116 u.o.O. Przewidziano również, zgodnie z art. 117 u.o.O., możliwość współpracy dowódców jednostek wojskowych z organizacjami proobronnymi w zakresie działalności dydaktyczno-instruktorskiej, kształtowania postaw patriotycznych i kapitału społecznego oraz wzmocnienia potencjału Sił Zbrojnych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

Kwestia budowy społeczeństwa obywatelskiego gotowego do ponoszenia ciężarów związanych z obronnością państwa jest niezwykle istotna. Morale nie tylko żołnierzy, ale i ludności jest jedną z kluczowych przesłanek skutecznej walki, tak kinetycznej, jak i np. informacyjnej. Współpraca z organizacjami proobronnymi może przyczynić się do zwiększenia poczucia odpowiedzialności za los ojczyzny, w szczególności wśród młodego pokolenia. Partycypacja obywatelska w działaniach na rzecz obrony Ojczyzny, jak trafnie podnoszą M. Kopczewski, Z. Grobelny, A. Kopczewska, wzmacnia pozycję państwa oraz zapewnia jego rozwój (Kopczewski, Grobelny, Kopczewska, 2022, s. 312). Stąd też uwzględnienie w przedmiotowej ustawie kwestii dotyczących współpracy z w/w organizacjami należy uznać za właściwe.

Z badań przeprowadzonych przez W. Gizickiego jednoznacznie wynika, że „znaczenie organizacji obronnych dla systemu bezpieczeństwa poszczególnych krajów, w tym Polski, jest znaczące i wydaje się rosnać. Ich działalność i rola, jaką pełnią, jest także szansą przynajmniej na ograniczenie negatywnych przyczyn i skutków wielowymiarowych zdarzeń” (2022, s. 425). Co więcej, autor ten stwierdza, że „członkowie organizacji proobronnych mają jasną i ugruntowaną motywację, wynikającą z wyznawanych wartości i specyfiki relacji panujących we wspólnie tworzonego środowisku. Ich motywacje opierają się na inspiracjach patriotycznych i osobistych przekonaniach” (tamże). Stanowią zatem zasób, na podstawie którego można przynajmniej częściowo liczyć na realizację ambitnych planów budowy 300 000 polskiej armii.

Kolejne nowe regulacje dotyczą rodzajów służby wojskowej. Zgodnie z art. 129 u.o.O. służbę wojskową dzieli się na czynną oraz służbę w rezerwie.

Czynna służba wojskowa, w myśl art. 130 ust. 1 u.o.O., polega na pełnieniu zasadniczej służby wojskowej; terytorialnej służby wojskowej; służby w aktywnej rezerwie w dniach tej służby oraz odbywaniu ćwiczeń wojskowych w ramach pasywnej rezerwy; zawodowej służby wojskowej; służby w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Z kolei zasadnicza służba wojskowa polega na pełnieniu: dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej; obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej.

Służba w rezerwie ukierunkowana jest na zapewnienie uzupełnieniowych potrzeb Sił Zbrojnych i dzieli się na: aktywną rezerwę oraz pasywną rezerwę. Jak wskazuje ustawodawca na podstawie art. 131 ust. 1 i 2 u.o.O., aktywną rezerwę tworzą osoby, które zgłosiły chęć pełnienia służby w aktywnej rezerwie, złożyły przysięgę wojskową i nie pełnią innego rodzaju służby wojskowej oraz nie ukończyły 55 roku życia, a w przypadku osób posiadających stopień podoficerski lub oficerski – 63 roku życia. Pasywną rezerwę natomiast tworzą osoby, które mają uregulowany stosunek do służby wojskowej i nie pełnią innego rodzaju służby wojskowej i nie podlegają militaryzacji oraz nie ukończyły 55 roku życia, a w przypadku osób posiadających stopień podoficerski lub oficerski – 63 roku życia.

Jak zatem widać, wprowadzone zmiany likwidują służbę okresową, służbę przygotowawczą oraz możliwości wykonywania obowiązków w ramach Narodowych Sił Rezerwowych (NSR). Znacząco rozbudowano dobrowolne formy pełnienia niezawodowej służby wojskowej. Pozostawiono jednak możliwość uruchomienia zasadniczej służby wojskowej również w formule obowiązkowej, co zdaniem autora jest zasadne. Otoczenie międzynarodowe jest bowiem ze swej

natury turbulentne i w sytuacji rosnących napięć i konfliktów państwo winno mieć możliwość władczego działania we wspomnianej sferze.

Podkreślić należy, że osoby, które odbyły dobrowolną zasadniczą służbę wojskową, korzystają z pierwszeństwa w zatrudnieniu w urzędach administracji publicznej, a okres odbywania tej służby wlicza się do okresu odbywania służby wojskowej albo do okresu zatrudnienia, o czym stanowi art. 149 u.o.O. Regulacja ta budzi jednak liczne kontrowersje i wątpliwości co do jej zgodności z konstytucyjną zasadą równości dostępu do służby publicznej.

Pomimo dobrego zamiaru premiowania i motywowania w ten sposób do pełnienia dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej, przepis ten – zdaniem autora – jest sprzeczny z art. 60 Konstytucji, który stanowi, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Podzielić bowiem należy pogląd A. Chochowskiej, że: „Istotą służby publicznej jest więc wykonywanie przez osoby ją sprawujące funkcji państwa dla dobra wspólnego, czyli w interesie wszystkich obywateli” (2018, s. 141). Uprzywilejowanie określonego kręgu podmiotów co do zatrudnienia w urzędach administracji publicznej, siłą rzeczy odbywające się kosztem innych osób, może godzić we wspomniane powyżej dobro wspólne.

Ostatnią z licznych nowości wprowadzonych na mocy ustawy o obronie Ojczyzny (oczywiście nie wszystkie zostały wskazane w artykule ze względu na ograniczenia edytorskie) jest objęcie ochroną prawną stosunku pracy osoby powołanej do pełnienia zasadniczej służby wojskowej albo terytorialnej służby wojskowej, a także objęcie ochroną stosunku pracy małżonka żołnierza odbywającego obowiązkową zasadniczą służbę wojskową (Baran, 2022, s. 19-21). Zgodnie bowiem z art. 303 ust. 1 i 2 u.o.O. stosunek pracy z osobą powołaną do pełnienia zasadniczej służby wojskowej albo terytorialnej służby wojskowej może być rozwiązany tylko za zgodą pracownika. Przepis ten nie ma zastosowania do umów o pracę zawartych na okres próbny lub na czas określony nie dłuższy niż 12 miesięcy, a także jeżeli pracodawca może rozwiązać stosunek pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika oraz w przypadku ogłoszenia upadłości lub likwidacji zakładu pracy.

Podsumowując rozważania dotyczące tego, jakie nowe regulacje prawne wprowadza ustawa o obronie Ojczyzny, należy stwierdzić, że dążą one do unowocześnienia i uwzględnienia wymogów współczesności w tym obszarze bezpieczeństwa państwa. Oczywiście sposób ich wprowadzania, skuteczność przyjmowanych rozwiązań poddawana jest często krytyce, tym niemniej uchwalenie tej ustawy jest krokiem w dobrą stronę. Pojawiające się błędy i niedoskonałości można bowiem w przyszłości poprawić i sprawić, że ten akt

normatywny stanie się stabilnym filarem, o który wspierać się będzie system bezpieczeństwa. Podzielić jednak należy zdanie A. Warchoła, że: „Częste wprowadzanie reform w zakresie funkcjonowania Sił Zbrojnych RP może oddziaływać na jakość systemu w sposób negatywny, poprzez osłabienie jakości i jedności jego działania” (2022, s. 177 i 178). Wprowadzanie ewentualnych zmian winno być zatem przemyślane i podporządkowane nie doraźnym celom politycznym, ale osiągnięciu wymaganych zdolności obronnych w perspektywie długofalowej.

Wydaje się, że ustawa o obronie Ojczyzny będzie wpływać również na obowiązującą Strategię Bezpieczeństwa RP oraz Koncepcję Obronną RP, jednak aby był on pozytywny, konieczna jest aktualizacja obu wskazanych dokumentów. W przeciwnym przypadku pojawią się zbędne nieścisłości i brak spójności, co w dalszej perspektywie może doprowadzić do dysfunkcji systemowych i utrudnić osiągnięcie celu określonego w preambule przedmiotowej ustawy, tj. zapewnienia bezpieczeństwa Ojczyzny.

#### ZAKOŃCZENIE

Bezpieczeństwo jest sprawą nas wszystkich, warunkuje ono bowiem pomyślny rozwój tak jednostki, jak i społeczeństwa. Bezpośrednio wiąże się z rozwojem cywilizacyjnym, wzrostem gospodarczym, bogactwem ludności itd. Inwazja Rosji na Ukrainę uświadomiła nam, jak bardzo iluzoryczna była myśl o tzw. końcu historii, a co za tym idzie – wojen i konfliktów zbrojnych. Znane powiedzenie Wegecjusza, historyka rzymskiego z IV w.n.e., z prologu do dzieła *O sztuce wojennej*: Si vis pacem, para bellum – pomimo upływu setek lat, nie straciło na aktualności.

Systematyczne wzmocnianie zdolności obronnych Polski poprzez wyposażanie Sił Zbrojnych RP w liczny i nowoczesny sprzęt, np. czołgi Abrams i K 2 Black Panther, działa samobieżne Krab i K 9 Thunder, śmigłowce AW 149, wyrzutnie rakiet HIMARS oraz Chunmoo, baterie obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej Patriot, samoloty F-35 i FA/50 itd., wpływają pozytywnie na siłę polskiej armii. Tym niemniej skuteczne zdolności obronne wymagają nie tylko zasobów osobowych i rzeczowych, ale także przemyślanego, racjonalnego prawa regulującego kwestie związane z obronnością państwa. Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny aspiruje do miana takiej właśnie regulacji prawnej i wydaje się, że – pomimo pewnych niedoskonałości – słusznie.

Przedmiotowa ustawa stanowi zdaniem autora wyraz wyższej jakości tzw. prawa wojskowego, choć nie jest pozbawiona pewnych wad. Są one jednak

możliwe do wyeliminowania w trakcie dalszych prac ustawodawcy. Przyjąć należy zatem, że ten akt normatywny pozytywnie wpływa na jakość bezpieczeństwa państwa.

#### WNIOSKI

Stwierdzenie, że bezpieczeństwo jest jedną z fundamentalnych potrzeb człowieka, która warunkuje realizację potrzeb wyższego rzędu, nie budzi wątpliwości. Podmiotem predystynowanym do jej zaspokojenia jest państwo, które m.in. poprzez własne siły zbrojne gwarantuje ów stan wolny od zagrożeń. Na sprawność armii danego państwa rzutuje nie tylko jej liczebność i wyposażenie, ale również ramy prawne, w obrębie których się porusza. Jako zasadna jawi się zatem teza, iż na jakość bezpieczeństwa państwa oraz podmiotów poddanych jego władzy wpływa w dużej mierze jakość tzw. prawodawstwa wojskowego.

Na podstawie przeprowadzonych badań sformułowane zostały następujące wnioski:

Po pierwsze, uprzedni stan normatywny tzw. prawa wojskowego w pewnej części nie przystawał do wymogów dnia dzisiejszego i nie zapewniał pożądaných zdolności obronnych. Potrzebę zmiany tego stanu rzeczy przyspieszyła inwazja Rosji na Ukrainę, która unaoczniała potrzebę posiadania sprawnego i wydolnego systemu obrony państwa.

Po drugie, ustawa o obronie ojczyzny wprowadziła szereg nowych przepisów w znacznym stopniu porządkując tzw. prawo wojskowe w Polsce, dzięki czemu zwiększono efektywność systemu obronności państwa.

Po trzecie, ustawa o obronie ojczyzny jest regulacją prawną, która pozytywnie wpływa na jakość bezpieczeństwa państwa, choć nie oznacza to, że jest pozbawiona niedoskonałości i nieściśłości. Te pewne wady można jednak naprawić w drodze nowelizacji w/w aktu normatywnego.

#### BIBLIOGRAFIA

- Baran K. (2022), *Ochrona trwałości stosunku pracy osoby powołanej do służby wojskowej w perspektywie przepisów ustawy o obronie Ojczyzny*, Monitor Prawa Pracy 19, nr 2, s. 19-21.
- Bieńkowski K. (2022), *Ustawa o obronie Ojczyzny – zmiany w prawie wprowadzone po rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, Studia i Materiały Centralnej Biblioteki Wojskowej, s. 162-179.
- Chochowska A. (2018), *Międzynarodowe standardy służby publicznej i ich wpływ na krajowe regulacje dotyczące statusu pracowników samorządowych*, [w:] S. Faliński (red.), *Lokalny samorząd terytorialny w aspekcie międzynarodowym*, Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny.

- Fukuyama F. (2009), *Koniec historii*, Kraków: Znak.
- Gizicki W. (2022), *Perception of Security Among the Members of Pro-Defense Organisations in Poland: A Comparison of 2018 and 2022*, *Filosofija. Socjologija* 33, nr 4, s. 416-426.
- Kobielski P. (2022), *Law of 11 march 2022 on Homeland Defense implications for the cybersecurity of Poland*, *Wiedza Obronna* 280, nr 3, s. 25-37.
- Kopczewski M., Grobelny Z., Kopczewska A. (2022), *Partycypacja obywatelska – formą edukacji i kształtowania miejsca i roli społeczeństwa w procesie obrony kraju*, [w:] A. Klim-Klimaszewska, S. Wieruszewska-Duraj (red.), *Wielowymiarowość edukacji XXI wieku*, t. III: *Edukacja dorosłych*, Siedlce: Instytut Kultury Regionalnej i Badań Literackich im. F. Karpińskiego. Stowarzyszenie, s. 299-313.
- Królikowski H. (red.) (2023), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Oleksiejuk M. *Najważniejsze założenia Ustawy o obronie Ojczyzny*, Komentarz Pułaskiego, <https://pulaski.pl/komentarz-pulaskiego-najwazniejsze-zalozenia-ustawy-o-obronie-ojczyzny-michal-oleksiejuk> [dostęp: 10.04.2022].
- Ruczkowski P. (2022), *Świadczenia obywatela na rzecz obrony w świetle standardów demokratycznego państwa prawa*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia* LXIX, nr 2, Sectio G, s. 75-92.
- Warchoń A. (2022), *Polski system kierowania i dowodzenia armią – aspekty polityczne i prawne*, *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego* 16, nr 1, s. 164-179.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z póź. zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny, t.j.: Dz.U. z 2022 roku, poz. 2305.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j.: Dz.U.2022, poz. 502.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2021 roku, poz. 372 z póź. zm.

USTAWA O OBRONIE OJCZYZNY  
– NOWA JAKOŚĆ BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA?

Streszczenie

Autor omawia uchwaloną 11 marca 2022 roku ustawę o obronie Ojczyzny, która ma dostosować tzw. prawo wojskowe do wymogów współczesności i w ten sposób poprawić jakość bezpieczeństwa państwa. Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ustawa ta stanowi nową i lepszą jakość bezpieczeństwa państwa? Ponadto, wyciągnięcie wniosków i postawienie postulatów, których zastosowanie może wpłynąć na poprawę efektywności regulacji prawnych związanych z realizacją obowiązku obrony Ojczyzny. W pracy jako wiodąca wykorzystana została metoda dogmatyczna, a pomocniczo metoda historyczna i komparatystyczna.

**Słowa kluczowe:** obrona ojczyzny; prawo wojskowe; bezpieczeństwo państwa.