

Stanowisko
Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP
na I Kongres Samorządów Terytorialnych RP
Obrona Terytorialna Kraju
Kraków, Muzeum AK, 2 września 2015 r.

Przez ostatnie 25 lat sytuacja polityczno-militarna Polski uległa wielkiej zmianie – od Układu Warszawskiego do Paktu Północnoatlantyckiego, od dużej i niezawodowej armii poborowej do kilkukrotnie mniej licznego wojska zawodowego i do oddolnych obywatelskich organizacji proobronnych. Wobec nowych zagrożeń regionalnych i globalnych polską racją stanu jest stworzenie długotrwałego, spójnego i kompleksowego systemu Obrony Terytorialnej Kraju, wykorzystując bogate doświadczenia państw zachodnioeuropejskich, skandynawskich i USA.

I Kongres Samorządów Terytorialnych RP „Obrona Terytorialna Kraju” zorganizowany przez Federację Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP - największą organizację samorządu terytorialnego w Polsce, zrzeszającą w 20 regionalnych związkach i stowarzyszeniach około 1000 gmin, powiatów i województw – to otwarcie debaty nad docelowym modelem Obrony Terytorialnej Kraju i roli samorządu w tym systemie. Obrona terytorium kraju i ochrona ludności cywilnej przed agresją militarną są w powszechnym odczuciu mieszkańców obawiających się o swoje bezpieczeństwo bardzo ważnym zadaniem, kluczowym dla zapewnienia pokoju.

Wyzwania i zagrożenia początków XXI wieku na świecie, a przede wszystkim w naszym regionie, pokazują, że gwarancje bezpieczeństwa kraju dają nie tylko profesjonalne, sprawne siły zbrojne, ale i system niezawodnych sojuszy. Trzecim filarem bezpieczeństwa narodowego, w szerokim zakresie staje się powszechny, sprawny i oparty na wspólnotach obywatelskich system obrony terytorialnej, mający w sposób oczywisty charakter defensywny.

I. Obrona Terytorialna Kraju

Po profesjonalizacji wojska, bardzo dużym zmniejszeniu liczby żołnierzy o kilkaset procent i odejściu od poboru powszechnego stworzenie systemu Obrony Terytorialnej Kraju to zadanie kluczowe dla bezpieczeństwa Polski, wpisujące się zarówno w założenia systemu bezpieczeństwa NATO (Pakt zobowiązuje państwa członkowskie do „*utrzymywania i rozwijania swojej indywidualnej (...) zdolności do odparcia zbrojnej napaści*”) jak i Unii Europejskiej (decyzja PE i RUE z dn. 17.12.2013 w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności: „*działania państw członkowskich w dziedzinie ochrony ludności w dążeniu do zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka*”). Warto podkreślić, że system OTK zakłada również wykorzystywanie sił zbrojnych do walki z klęskami żywiołowymi, skutkami katastrof, działaniem w obliczu innych sytuacji kryzysowych, w tym np. potencjalnego napływu kilkuset tysięcy uchodźców z Ukrainy w wyniku nasilenia konfliktu przez Rosję.

W wyniku procesów restrukturyzacyjnych i uzawodowienia Wojska Polskiego w systemie obrony terytorialnej powstała wielka luka wynikająca z faktu, że główne siły i jednostki wojskowe, mimo iż bardzo dobrze uzbrojone, rozlokowane są od czasów Układu Warszawskiego głównie w zachodniej części kraju, (w czasach w PRL w celach zaatakowania Zachodu) z minimalną obecnością po prawej stronie Wisły, na Ścianie Wschodniej. W NATO mamy sojuszników na Zachodzie. Nasi mieszkańcy obawiają się jednak agresji ze Wschodu, ze strony imperialnej Rosji, która ostatnio zaatakowała naszego najbliższego sąsiada Ukrainę, przez ostatnie 10 lat zwiększyła wydatki na zbrojenia o sto procent, szczególnie na broń ofensywną, ćwiczy uderzenia na Polskę, a jej politycy otwarcie straszą nas wojną.

Tworzenie Obrony Terytorialnej Kraju to proces, którego podstawę powinno stanowić efektywne prawo regulujące i porządkujące OTK oraz w sposób przejrzysty wskazujące źródła jej finansowania na każdym szczeblu oraz model współpracy z obroną cywilną i systemem ratowniczo-gaśniczym.

Pomimo długoletnich zaniechań w tym obszarze ze strony władz centralnych (m.in. kompletny brak OTK w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.), dużą aktywność wykazuje samorząd terytorialny oraz oddolne obywatelskie ruchy, organizacje proobronne i paramilitarne zrzeszające kilkadziesiąt tysięcy osób.

Oprócz działań logistycznych należy podjąć również działania w postaci długofalowej kampanii edukacyjnej i promocyjnej adresowanej do wszystkich pokoleń, tak aby jak najlepiej wykorzystać ten potencjał i entuzjazm. W interesie Polski jest kreowanie mody na patriotyzm – działanie na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa swoich rodzin, domów, małych ojczyzn, regionów i kraju. Należy wykorzystać rosnący prestiż służby wojskowej, jako ścieżki kariery zawodowej i powiązać go możliwościami awansu z formacji ochotniczych.

II. Tradycje i nowoczesność w budowaniu sprawnej Obrony Terytorialnej

Organizacja Kongresu w 76. rocznicę rozpoczęcia II wojny światowej, w tym szczególnym, symbolicznym czasie i miejscu – jedynym na świecie Muzeum Armii Krajowej im. gen. Emila Fieldorfa „Nila” w Krakowie – jest nawiązaniem do najlepszych polskich tradycji wojskowych i patriotycznych: Polskiego Państwa Podziemnego i etosu Armii Krajowej, największej, liczącej prawie 400 tys. żołnierzy, podziemnej armii walczącej w trakcie II wojny światowej.

Na podstawie analizy konfliktów zbrojnych XXI wieku wiemy, że w naszej obecnej sytuacji geopolitycznej realną szansą obrony w przypadku agresji zewnętrznej lub wojny hybrydowej jest wprowadzenie powszechnej obrony terytorialnej – przeszkolenie (nie z musztry) i uzbrojenie obywateli na wypadek wojny. Podstawa bezpieczeństwa państwa to z jednej strony profesjonalne siły zbrojne, traktaty i obecność w międzynarodowych organizacjach takich jak: NATO, UE, ONZ, ale z drugiej także obywatele, którzy są przygotowani do walki za swój kraj – obrony naszej substancji narodowej, infrastruktury, obiektów strategicznych, mostów, wiaduktów, linii kolejowych i energetycznych, przedsiębiorstw, także poprzez rozproszoną na terenie całego kraju obronę przeciwlotniczą i przeciwpancerną krótkiego zasięgu.

Rolą profesjonalnych sił zbrojnych – wojsk lądowych, marynarki, lotnictwa, na czele ze skuteczną obroną przeciwlotniczą i tarczą antyrakietową – jest militarne przeciwstawienie się wrogim wojskom. Natomiast sprawnie zorganizowana obrona terytorialna, mająca zapewnić bezpieczeństwo i porządek, wspiera wojsko, działa odstrasza i zniechęca agresora do zajmowania kolejnych terenów. Każdy potencjalny okupant powinien wiedzieć, jak po 123 latach rozbiorów,

doświadczeniach II wojny światowej i 50 lat totalitaryzmu oraz 25 latach pracy na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, cenna jest dla nas wolność i niepodległość oraz bezpieczeństwo naszych dzieci i wnuków, jak wiele wysiłku kosztowało nas odbudowanie Polski po wojnie z ogromnymi zniszczeniami (porównywalnymi do „Potopu”).

Budowanie nowoczesnego modelu obrony terytorialnej wymaga oparcia go o tradycje polskiej wojskowości i ponowne wpisanie tej aktywności obywatelskiej w programy edukacyjne. Szczególne znaczenie może mieć tu odwołanie się do doświadczeń okresu odradzania się polskiej niepodległości. W tym kontekście konieczne jest nowe spojrzenie na rolę, jaką przed i po I wojnie światowej na ziemiach polskich odgrywały takie organizacje jak Strzelec, Sokół czy Drużyny Bartoszewskie. Musimy promować te tradycje nie tylko, jako element procesu odzyskiwania niepodległości, lecz również jako ważny rodzaj aktywności obywatelskiej na rzecz bezpieczeństwa naszych Małych Ojczyzn.

Prawie 2500 gmin i 350 powiatów oraz 16 województw to struktury samorządowe wspólnot mieszkańców, które chcą i powinny być ważnym partnerem OTK w ramach państwowego modelu i w ścisłej współpracy z Rządem, Prezydentem, Wojskiem Polskim, obroną cywilną, zawodową i Ochotniczą Strażą Pożarną liczącą obecnie prawie 700 tys. osób w 16 tysiącach jednostek oraz organizacjami pozarządowymi. W takim systemie oprócz kosztownych, ale niezbędnych sił zbrojnych, bardzo małym nakładem można osiągnąć wielkie efekty – wydatki na liczącą setki tysięcy osób OTK powinny stanowić nawet od 5% do 10% rocznych wydatków na obronę kraju, w zależności od wielkości, jakości uzbrojenia i standardu szkoleń.

Nasze bezpieczeństwo jako członka NATO wymaga pilnego rozwoju infrastruktury wojskowej i baz naszych sojuszników, stąd w Polsce szczególnie ważne jest pozytywne nastawienie polskich samorządów do tych koniecznych inwestycji. Przykładem takiej pozytywnej postawy jest wspólnota samorządowa i władze Redzikowa, gdzie powstaje amerykańska baza tarczy antyrakietowej – pierwsza w naszym kraju inwestycja strategiczna, bardzo ważna dla bezpieczeństwa Polski, Europy i USA.

III. Najważniejsze wnioski z raportów NIK nt. bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

W ramach dyskusji i prac nad koncepcją Obrony Terytorialnej Kraju zasadnym jest dokonanie oceny aktualnie funkcjonujących rozwiązań. Pomocne w tym mogą być wyniki kontroli NIK z ostatnich lat. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła istotne raporty związane z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa: „Wykonanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego” z 2011 r. oraz „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju” z 2012 r.

W przedstawionych raportach pokontrolnych zwrócono między innymi uwagę na następujące kwestie:

- 1) Obrona cywilna w Polsce nie jest przygotowana do wykonywania żadnego ze swoich zadań. W przypadku wystąpienia klęski żywiołowej nie jest w stanie przyłączyć się do sprawnego usuwania jej skutków. Podczas wojny nie ochroni ludności cywilnej ani krytycznie ważnych obiektów.
- 2) Polska ma wciąż problemy ze zbudowaniem spójnego systemu rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Obok siebie działają struktury zarządzania kryzysowego oraz formacje

obrony cywilnej ich zadania dublują się, a kompetencje nakładają. W dodatku kluczowe elementy systemu mają poważne braki.

- 3) Struktura i organizacja obrony cywilnej w Polsce pozostaje od wielu lat anachroniczna. Systematycznie maleje liczba jej formacji. Zmniejsza się także liczba osób do niej powołanych. Również wyposażenie, jakim dysponuje obrona, jest niewystarczające, a w dodatku przestarzałe. W ostatnich latach wiele aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej przestało obowiązywać, a w ich miejsce nie zostały przyjęte nowe regulacje. Zdaniem NIK obecny stan obrony cywilnej uniemożliwia jej sprawne włączenie się do usuwania skutków klęsk żywiołowych, a w przypadku wojny przejęcie zadań związanych z ochroną ludności.
- 4) Istotną przyczyną problemów ze zbudowaniem spójnego systemu ochrony ludności jest rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych lub brak odpowiednich regulacji. Odrębnie tworzone są plany zarządzania kryzysowego oraz plany obrony cywilnej kraju, choć dotyczą podobnych kwestii. MSW (wcześniej MSWiA) wraz z Szefem Obrony Cywilnej Kraju pracują nad kompleksową ustawą o ochronie ludności od 2006 roku. Nie widać jednak końca tych prac. Budowa spójnego systemu planowania działań i reagowania na sytuacje kryzysowe przewidziana ustawą na wszystkich szczeblach – od gminnego do centralnego – przebiega opieszale.

Jednym ze sposobów na rozwiązanie przedstawionych problemów może być budowa nowoczesnego systemu Obrony Terytorialnej Kraju. W ramach tych prac należy uwzględnić następujące zagadnienia:

- kontynuacja programu profesjonalizacji i modernizacji sił zbrojnych jest jedną z głównych gwarancji bezpieczeństwa państwa – równie poważnie należy potraktować budowę formacji o charakterze obrony terytorialnej;
- w tworzenie i funkcjonowanie obrony terytorialnej zaangażować należy samorząd terytorialny, dążąc do usprawnienia służb ratowniczych, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej;
- w budowaniu systemu obrony terytorialnej wykorzystać należy potencjał organizacji społecznych działających w dziedzinie obronności i realizujących także ważne cele wychowawcze;
- należy prowadzić edukację ludności dotyczącą zachowania się w warunkach zagrożenia zarówno wewnętrznego (w tym przede wszystkim o charakterze naturalnym) jak i zewnętrznego, szczególną rolę należy zapewnić przysposobieniu obywateli młodzieży w ramach podstaw programowych szkolnictwa.

IV. Konieczne zmiany kompleksowe

Biorąc po uwagę krytyczne analizy dokonane w raportach Najwyższej Izby Kontroli, w tym zagrożenie, że nasza Obrona Cywilna Kraju nie jest w stanie podołać podstawowym zadaniom czasu wojny i pokoju, konieczne staje się zbudowanie spójnego systemu wiążącego formacje obrony cywilnej i struktury zarządzania kryzysowego. Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście stworzenie jednolitego systemu planowania oraz wyeliminowanie dublowania się zadań.

Kluczowe jest traktowanie z równą powagą i zaangażowaniem profesjonalizacji i modernizacji sił zbrojnych oraz upowszechnienia i unowocześnienia systemu obrony terytorialnej. Żadna z tych kwestii nie może być traktowana, jako drugoplanowa.

Budowanie nowoczesnego systemu Obrony Terytorialnej Kraju wymaga silnego zaangażowanie samorządów terytorialnych gminnych, powiatowych i regionalnych przy równoczesnym radykalnym wsparciu dla organizacji społecznych oraz zmianach w systemie edukacji.

Jednoznaczne rekomendacje NIK wskazują, że podstawą dla tych działań musi być szybkie zakończenie prac nad jednolitymi aktami prawnymi.

V. Ustawa o ochronie ludności

Za konieczne uznajemy podjęcie prac ustawodawczych określających zasady organizacji i finansowania formacji obrony terytorialnej. W pracach tych powinni uczestniczyć przedstawiciele instytucji państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne, obronność, zarządzanie kryzysowe i ratownictwo. Niezbędny jest także udział przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz licznie działających organizacji społecznych w dziedzinie obronności i ratownictwa.

Zgodnie z Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności *„Rola, jaką w zarządzaniu klęskami i katastrofami odgrywają organy regionalne i lokalne, jest bardzo istotna. Dlatego też organy regionalne i lokalne powinny być odpowiednio zaangażowane w działania prowadzone na mocy niniejszej decyzji zgodnie z krajowymi strukturami państw członkowskich. (...)”*

W przedstawionych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w kwietniu 2015 r. założeniach do projektu ustawy o ochronie ludności wskazano między innymi, że:

„System bezpieczeństwa państwa powinien zapewniać sprawne przeciwdziałanie skutkom zdarzeń zagrażających temu bezpieczeństwu, bez względu na ich źródło. W sytuacji zagrożenia działaniami wojennymi lub katastrofą naturalną, czy spowodowaną przez człowieka, konieczne jest podjęcie tych samych przedsięwzięć, m.in.: ratowania życia i zdrowia, ewakuacji ludności, zapewnienia poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania oraz zabezpieczenia mienia” (cyt. z projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności wersja 2014 r.).

Głównym celem projektu jest uzupełnienie obowiązujących regulacji prawnych o regulacje na poziomie aktu rangi ustawowej dotyczące ochrony ludności m.in. poprzez:

- wprowadzenie do porządku prawnego zdefiniowanego pojęcia „ochrony ludności”,
- czytelne określenie zadań z zakresu ochrony ludności dla organów administracji publicznej, rządowej i samorządowej, właściwych w sprawach ochrony ludności,
- wskazanie organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ochrony ludności, w tym określenie zadań z zakresu ochrony ludności na poziomie gminy, powiatu, województwa i kraju.

Niestety prace nad ustawą regulującą zasady ochrony ludności w warunkach obowiązywania stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny i katastrof nie zostały zakończone.

Głównym celem postulowanych regulacji winno być stworzenie warunków do współdziałania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (w tym Narodowych Sił Rezerwowych) z organami administracji publicznej i organizacjami społecznymi działającymi w zakresie bezpieczeństwa, obronności i ratownictwa.

Za celowe uznać należy w szczególności wprowadzenie na poziomie gmin i powiatów ćwiczeń z zakresu ochrony ludności z udziałem przedstawicieli Sił Zbrojnych i struktur cywilnych.

Wraz z utworzeniem podstaw organizacyjnych dla działania nowoczesnych formacji ochrony ludności należy zapewnić źródła finansowania tych zadań w sposób adekwatny do ponoszonych kosztów oraz znaczenia tych zadań dla realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa względem obywateli.

W obliczu wojny i agresji Polska nie może być bezbronna i bezradną, stąd myśląc o przyszłości, a wyciągając wnioski z przeszłości, naszym obowiązkiem jest zbudowanie profesjonalnego systemu Obrony Terytorialnej Kraju wzmacniającego pokój w Polsce i Europie.

Kazimierz Barczyk
Przewodniczący Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP
Przewodniczący Rady Muzeum AK