

Zbigniew Groszek | zgroszek@wp.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Gotowość państwa do obrony i ochrony we współczesnych uwarunkowaniach

Readiness of the State to Defend and Protect in Modern Conditions

Abstract: The security of the state is of particular importance when for our eastern borders lasts Ukrainian - Russian conflict and obvious are the imperial aspirations of Russia. Significant impact on the security of our country also have conflicts in Iraq and Syria and the associated with them exodus of population from these areas to Europe. These new conditions and the ongoing process of building an integrated system of national security enforces the need for a wider look at the issues of the readiness of state to defend and protect. This article is an attempt to answer the question: how, taking into account the contemporary threats, should be organized readiness of the state to defend and protect? It includes characterization and assessment of the current arrangements for the readiness to defend the state and the readiness for crisis management system to protect people, property, environment and infrastructure. It indicates the remaining shortcomings in this area and shows the concept of a comprehensive approach to the readiness of the state to defend and protect in modern conditions.

Keywords: non-military threats, military threats, crisis management, national security, national defence, civil planning

Wstęp

Bezpieczeństwo państwa, w tym obrona i ochrona jego terytorium i obywateli, ma szczególne znaczenie, gdy za naszymi wschodnimi granicami rozgorzał i trwa konflikt ukraińsko-rosyjski i oczywiste są mocarstwowe zapędy Rosji oraz jej chęć rozszerzenia wpływów na państwa sąsiednie. Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa naszego państwa są też konflikty na Bliskim i Środkowym Wschodzie, a także w Afryce oraz związane z nimi exodus ludności z tych terenów w kierunku Europy. Napływ uchodźców i imigrantów do Europy, w tym do Polski, zwiększa prawdopodobieństwo ataków terrorystycznych. Ataki we Francji są tego najlepszym przykładem.

Te nowe uwarunkowania wymuszają potrzebę spojrzenia na problematykę gotowości państwa do obrony i ochrony z uwzględnieniem wyżej wymienionych wydarzeń. Drugim argumentem przemawiającym za taką potrzebą jest trwający już proces budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. System ten powinien być gotowy nie tylko do obrony państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi, głównie militarnymi, ale także do ochrony przed zagrożeniami niemilitarnymi, z czym, jak wskazują wydarzenia z 1997 i 2010 roku (rozległe powodzie), system ten nie radził sobie najlepiej – reagował za późno, z reguły po fakcie, po wystąpieniu zagrożenia. Gotowość do reagowania na tego rodzaju zagrożenia nie jest stopniowana w naszym systemie zarządzania kryzysowego. Nie mamy w naszym prawodawstwie i innych dokumentach normatywnych określonych stanów, czy też stopni gotowości państwa do ochrony przed tymi zagrożeniami, jak to ma miejsce w odniesieniu do gotowości obronnej państwa. Wprawdzie istnieją w tym systemie, zgodnie z wymogami systemu reagowania kryzysowego NATO, cztery stopnie alarmowe, ale odnoszą się one tylko do zagrożeń terrorystycznych i sabotażowych.

Dlatego nasuwa się pytanie, **jak powinna być obecnie zorganizowana gotowość państwa do obrony i ochrony?**

Istota i obecny stan ustaleń dotyczących gotowości państwa do obrony i ochrony

Z analizy dokumentów normatywnych oraz literatury dotyczącej gotowości państwa do obrony i ochrony wynika, że tej problematyce, w ujęciu całościowym, jak dotąd poświęcono niewiele miejsca. Problematyka ochrony ludności, mienia, środowiska, a także

infrastruktury krytycznej ma swoje odzwierciedlenie w dokumentach normatywnych i bardzo wielu publikacjach dotyczących zarządzania kryzysowego, lecz nie ma w nich praktycznie informacji i zasad dotyczących gotowości państwa do ochrony. W dokumentach normatywnych zawarto głównie ustalenia dotyczące gotowości obronnej państwa. Natomiast literatura dotycząca tej gotowości to głównie publikacje J. Wojnarowskiego, który problematyką gotowości obronnej państwa [Wojnarowski 2002], a także gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego [Wojnarowski 2010] zajmuje się już od kilkunastu lat. Problematykę gotowości obronnej państwa zawarli również w swoich publikacjach [Piątek 2005, Szandrocho 2013], jednak odnieśli się w nich jedynie do treści zawartych w aktach normatywnych, dotyczących tych zagadnień, oraz *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* [Łepkowski (red.) 2002]. Dlatego w niniejszym artykule przedstawione zostaną: istota i stan obecny ustaleń dotyczących gotowości obronnej państwa, a także koncepcje rozwiązań dotyczących kompleksowego ujęcia gotowości państwa do obrony i ochrony.

Odnosząc się do istoty gotowości obronnej państwa, należy stwierdzić, że w niewiele publikacjach naukowych można znaleźć propozycje definicji tej gotowości, ponieważ żaden dokument normatywny takiej definicji nie zawiera.

J. Wojnarowski w cytowanej już publikacji *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego* określa gotowość obronną państwa jako stan i proces utrzymania w stabilnym rozwoju elementów systemu obronnego państwa na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego oraz skutecznego działania w stanach nadzwyczajnych z możliwością przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom kryzysowym i wojennym. Dodaje też, że podwyższanie gotowości obronnej państwa następuje w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa kraju i jest oparte na wprowadzaniu wyższych stanów gotowości obronnej państwa [Wojnarowski 2010, s. 84].

Podobną w swej istocie definicję gotowości obronnej państwa przedstawili w swoich publikacjach [Piątek 2005, s. 65; Szandrocho 2013, s. 12], którzy, korzystając ze *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, określili ją jako stan stabilności elementów systemu obronnego państwa do utrzymania bezpieczeństwa narodowego, skutecznego działania w zaistniałych sytuacjach nadzwyczajnych, w tym możliwości przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom kryzysowym i wojennym [Łepkowski (red.) 2002, s. 44].

Z analizy treści tych definicji wynika, że ich autorzy rozumieją gotowość obronną państwa zbyt szeroko. Zgodnie z tymi definicjami system obronny państwa powinien być gotowy i skutecznie działać we wszystkich stanach nadzwyczajnych i przeciwstawiać się wszystkim zagrożeniom kryzysowym tak militarnym, jak i niemilitarnym. Przecież w stanie klęski żywiołowej czy stanie wyjątkowym, a także w sytuacji innych zagro-

żeń niemilitarnych, takich jak powodzie, rozległe pożary czy bunty społeczne, nie będzie przesłanek, by wprowadzać wyższe stany gotowości obronnej państwa.

Zatem, w myśl obecnie obowiązujących dokumentów normatywnych, gotowość obronną państwa należałoby zdefiniować po pierwsze – jako stan systemu obronnego państwa, określający jego zdolności do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym, militarnym zagrożeniom kryzysowym i wojennym lub wywiązania się z umów międzynarodowych, zobowiązujących do wspólnej obrony przeciwko agresji, a po drugie – jako działalność organów państwa, polegającą na utrzymywaniu w stabilnym rozwoju systemu obronnego państwa, podwyższaniu jego gotowości do obrony oraz realizowaniu zadań obronnych¹.

Istotą gotowości obronnej państwa jest więc osiągnięcie i utrzymanie zdolności systemu obronnego państwa do podejmowania i realizowania, w określonej sytuacji i zakresie, zadań obronnych w celu przeciwstawienia się zewnętrznym, militarnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, a także przygotowanie się i realizacja zadań wynikających z zobowiązań sojuszniczych.

Celem gotowości obronnej państwa jest skuteczne funkcjonowanie wszystkich elementów systemu obronnego państwa na wypadek wystąpienia kryzysu militarnego lub wojny. Z chwilą pojawienia się kryzysu militarnego najważniejszym celem jest niedopuszczenie, aby kryzys ten przerodził się w konflikt czy walkę na terytorium Polski lub w jej otoczeniu. Podwyższanie gotowości obronnej państwa może nastąpić w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wiąże się z wprowadzaniem wyższych stanów tej gotowości. Obecnie, zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa*, obowiązują trzy stany gotowości obronnej państwa:

- stan stałej gotowości obronnej państwa;
- stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu;
- stan gotowości obronnej państwa czasu wojny.

W ww. rozporządzeniu stany gotowości obronnej państwa zostały scharakteryzowane następująco [Dz.U nr 219, poz. 2217 i 2218, § 3, § 4 i § 5]:

- 1)** Stan stałej gotowości obronnej państwa utrzymuje się w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W stanie stałej gotowości obronnej państwa są realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa.
- 2)** Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla

tego stanu. W stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu są realizowane zadania zapewniające przygotowanie do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

3) Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej.

Szerzej i w sposób bardziej uszczegółowiony istotę stanów gotowości obronnej państwa przedstawili w wyżej wymienionych publikacjach: J. Wojnarowski i Z. Piątek. J. Wojnarowski stałą gotowość obronną państwa określił jako stan (proces), gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznych bezpieczeństwa państwa i utrzymuje się siły i środki w gotowości do wykonania zadań obronnych. W stanie tym realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymanie w sprawności systemu obronnego państwa. Zaznaczył także, że stała gotowość obronna państwa jest stanem ciągłym i właściwym dla czasu pokoju, w którym określone organy i instytucje prowadzą przygotowania obronne w ramach bieżącej działalności. Celem stałej gotowości obronnej państwa jest utrzymanie poszczególnych podsystemów systemu obronnego państwa (kierowania, militarne i niemilitarne) w gotowości do rozwinięcia potencjału obronnego państwa. Głównymi zadaniami stałej gotowości obronnej będą: utrzymanie sił zbrojnych w stałej gotowości bojowej i mobilizacyjnej do ich powiększania na okres wojny, utrzymanie pozostałych sił tworzących system obrony państwa w gotowości do rozwinięcia na wypadek kryzysu lub wojny.

W odniesieniu do gotowości obronnej państwa czasu kryzysu J. Wojnarowski podkreśla, że jest to proces rozpoczynający się, kiedy zaistniało zagrożenie bezpieczeństwa państwa, wymagające uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego do realizacji zadań ujętych w Planie reagowania obronnego RP oraz zadań wynikających z zobowiązań sojuszniczych lub ustalonych dla tego stanu. Celem tego stanu jest przygotowanie sił i środków do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa. Proponuje także, by gotowość obronną państwa czasu kryzysu osiągać poprzez kolejne cztery stopnie gotowości kryzysowej lub z pominięciem ich wprowadzania. Pierwszy stopień gotowości kryzysowej może być wprowadzony, kiedy zagrożenie jest niewielkie oraz nie do końca wiarygodne, lecz może dotyczyć ważnych elementów systemu obronnego państwa. Drugi stopień gotowości kryzysowej może być wprowadzony, kiedy ocena zagrożenia wskazuje, że jest ono wiarygodne i będzie wpływać na

bezpieczeństwo państwa. Trzeci stopień gotowości kryzysowej może być wprowadzony, kiedy zostaną potwierdzone informacje, że prawdopodobieństwo dalszego rozwoju zagrożenia jest wysokie lub nieodwracalne. Czwarty stopień gotowości kryzysowej powinien być wprowadzony, kiedy kryzys przechodzi w fazę mogącą wywołać konflikt i wymusza wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w państwie (stanu klęski żywiołowej, wyjątkowego, wojennego) oraz zintensyfikowania działań zapewniających utrzymanie bezpieczeństwa państwa. Ma on na celu przygotowanie państwa do likwidacji klęski żywiołowej, niepokojów społecznych, podważających konstytucyjne funkcjonowanie ustroju państwa oraz odparcie bezpośredniej agresji zbrojnej lub konieczności udziału naszych sił zbrojnych w innych operacjach sojuszniczych poza granicami Polski.

Należy podkreślić, że obecnie żadne obowiązujące dokumenty normatywne, dotyczące bezpieczeństwa, w tym obronności państwa, nie określają i nie wprowadzają ww. stopni gotowości kryzysowej. Jest to, jak już podkreślono, propozycja autorska J. Wojnarowskiego. W tej propozycji zastrzeżenia budzi jednak zakres przedsięwzięć, jakie zdaniem autora powinny być realizowane w czwartym stopniu gotowości kryzysowej, związanych z wymogiem wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego w celu przygotowania państwa do likwidacji klęski żywiołowej, niepokojów społecznych podważających konstytucyjne funkcjonowanie ustroju państwa. Przecież te przedsięwzięcia nie wchodzą w zakres działań obronnych państwa.

Gotowość obronną państwa czasu wojny J. Wojnarowski określa jako stan (proces), w którym następuje rozwijanie systemu obronnego państwa w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej [Wojnarowski 2010, ss. 84-85, 88-90].

Również Z. Piątek w swoich publikacjach [Piątek 2005, ss. 65-67; Jakubczak, Flis (red.) 2006, ss. 254-255], przedstawił definicje stanów gotowości obronnej państwa oraz zakres przedsięwzięć, jakie powinny być realizowane w tych stanach. Stałą gotowość obronną państwa określił, korzystając ze *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, jako stan utrzymywany w czasie pokoju, gdy stosunki międzynarodowe układają się poprawnie, a ewentualne konflikty rozstrzygane są w drodze dyplomatycznej i nie powodują istotnego zagrożenia militarnego [Łebkowski (red.) 2002, s. 127]. Ponadto wskazał, że w tym stanie realizuje się między innymi przedsięwzięcia w zakresie: polityki bezpieczeństwa państwa, ochrony naczelnych organów kierowania państwem, utrzymania w gotowości do rozwinięcia narodowego systemu zarządzania kryzysowe-

go, monitorowania symptomów zagrożeń państwa, szkolenia i utrzymania sił zbrojnych RP, utrzymania systemu obrony narodowej, przygotowania infrastruktury kraju dla potrzeb obronnych, tworzenia i utrzymania rezerw państwowych, utrzymania możliwości zaspokajania potrzeb bytowych ludności na czas zagrożenia i wojny, przygotowania planów ewakuacji i rozśrodkowania ludności ze stref zagrożonych, planowania przedsięwzięć w zakresie militaryzacji, szkolenia i zgrywania elementów systemu obronności.

Gotowość obronną czasu kryzysu ww. autor określił jako stan umożliwiający podniesienie gotowości obronnej w razie pojawienia się symptomów bezpośredniego zagrożenia kryzysowego lub wojennego, albo gdy wynika to z zobowiązań sojuszniczych. Wskazał także, że w tym stanie, oprócz przedsięwzięć podejmowanych w stanie stałej gotowości obronnej państwa, realizuje się przedsięwzięcia w zakresie: działań dyplomatycznych mających na celu rozładowanie napięcia i zabezpieczenie interesów państwa, zwiększenia aktywności społeczeństwa na rzecz obrony państwa, osiągania przez część lub całe siły zbrojne wyższych stanów gotowości bojowej, podwyższania gotowości jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji, zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych w zakresie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia, intensyfikowania działań w zakresie organizacyjnego, rzeczowego i materiałowego przygotowania stanowisk kierowania organów władzy, administracji państwowej i samorządowej, częściowego rozwijania sił oraz realizowania określonych zamierzeń, związanych z militaryzacją i obroną cywilną.

W odniesieniu do gotowości obronnej czasu wojny Z. Piątek wskazuje, że jest to stan, który osiąga się w razie stwierdzenia bezpośrednich przygotowań do agresji na nasze państwo lub w razie jej dokonania. W przesłankach wprowadzenia tego stanu nie uwzględnia zobowiązań do wspólnej obrony przeciwko agresji, wynikających z umów międzynarodowych. Podkreśla, że w tym stanie realizuje się przedsięwzięcia stwarzające możliwość przeprowadzenia powszechnej mobilizacji oraz pełnego rozwinięcia narodowego systemu obrony, celem odparcia agresji militarnej wspólnie z siłami sojuszniczymi, a w szczególności przedsięwzięcia w zakresie: osiągnięcia przez siły zbrojne pełnej gotowości bojowej, przestawienia działalności gospodarki narodowej na zabezpieczenie potrzeb obronnych oraz wykonania Programu Mobilizacji Gospodarki, funkcjonowania organów władzy oraz administracji państwowej i samorządowej na stanowiskach kierowania, pełnego rozwinięcia elementów systemu obrony cywilnej, realizacji zadań wynikających z nowych ustaw oraz przepisów wykonawczych.

R. Szandrocho w swojej publikacji *Wybrane problemy gotowości obronnej państwa*, określając stany gotowości obronnej państwa, ograniczył się tylko do przytoczenia definicji tych stanów z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa.

Analiza powyższych treści pozwala stwierdzić, że ich autorzy w sposób bardzo różnicowany definiują stany gotowości obronnej państwa i określają lub nie zakresy przedsięwzięć, jakie ich zdaniem powinny być realizowane w tych stanach. Natomiast przedsięwzięcia czy też zadania, jakie powinny być realizowane w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa, w omawianych dokumentach normatywnych i publikacjach są najczęściej przedstawione w sposób bardzo ogólny, bez ich rozdzielenia na konkretnych wykonawców i stany tej gotowości. Realizację zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa koordynują ministrowie i wojewodowie.

W celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji tych organów, dotyczących realizacji zadań obronnych, został utworzony system stałych dyżurów. Zadania wykonywane w ramach stałych dyżurów obejmują: uruchamianie w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa, przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchomienia określonych zadań, wynikających z wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa [Dz.U Nr 219, poz. 2217 i 2218, § 6 i 8].

Jak już wcześniej zaznaczono, ustalenia dotyczące działalności państwa w zakresie ochrony ludności, jej mienia, środowiska, a także infrastruktury krytycznej zostały zawarte w wielu dokumentach normatywnych, z których najważniejszy to *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Ustawa ta określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Precyzuje istotę zarządzania kryzysowego oraz takich pojęć jak: sytuacja kryzysowa, infrastruktura krytyczna, europejska infrastruktura krytyczna, ochrona infrastruktury krytycznej czy planowanie cywilne. Określa zadania z zakresu planowania cywilnego, strukturę i zasady opracowania: planów zarządzania kryzysowego, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*, a także ustala zasady uznawania potencjalnej europejskiej infrastruktury krytycznej. Dużo miejsca w ustawie poświęcono organom właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego i ich strukturze. Ponadto ustawa określa zasady użycia sił zbrojnych RP w zarządzaniu kryzysowym oraz ich szczegółowe zadania [Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590 z późn. zm.].

Problematyce zarządzania kryzysowego poświęcono też wiele publikacji², ale ani w dokumentach normatywnych, ani w wymienionych publikacjach nie określono stanów czy stopni gotowości państwa do działań ochronnych. Jedynie, o czym już wspomniano we wstępie tego artykułu, w *Wykazie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*³ zostały określone cztery stopnie alarmowe, które mogą być wprowadzane, zmieniane i odwoływane w drodze zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów w przypadku wystąpienia zagrożenia o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym. Tych stopni nie wprowadza się w sytuacji wystąpienia innych zagrożeń niemilitarnych, takich jak rozległe powodzie, pożary czy katastrofy techniczne, a to oznacza, że w systemie ochronnym państwa (systemie zarządzania kryzysowego) nie ma narzędzi pozwalających podwyższyć jego gotowość do reagowania na tego rodzaju zagrożenia. Jednym z możliwych rozwiązań tego problemu powinno być wprowadzenie w systemie bezpieczeństwa narodowego takich stanów gotowości, które całościowo ujmowałyby gotowość państwa zarówno do obrony, jak i ochrony. Za takim rozwiązaniem przemawiają, wskazane już we wstępie, argumenty – współczesne zagrożenia militarne i niemilitarne oraz postępujący, lecz w ślimaczym tempie, proces budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, którego głównymi komponentami są podsystemy operacyjne – obronny i ochronny.

Koncepcje nowych rozwiązań w zakresie gotowości państwa do obrony i ochrony

Próbę takiego podejścia poczynił J. Wojnarowski, który w swojej publikacji *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego* przedstawił propozycję definicji gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego oraz zaproponował wprowadzenie w systemie bezpieczeństwa narodowego trzech stanów tej gotowości: stałej gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego, gotowości kryzysowej systemu bezpieczeństwa narodowego oraz pełnej gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego. Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego zdefiniował jako proces realizowany przez wszystkie

2 J. Piłzys (2007), *Zarządzanie kryzysowe*, PPH ZAPOL, Szczecin; A. Kurkiwicz (red.) (2008), *Zarządzania kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, Warszawa; W. Skomra (2010), *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, PRESSCOM, Wrocław; G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.) (2011), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa; R. Wróblewski (2013), *Zarządzania kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, UP-H, Siedlce.

3 Zob.: Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

siły kierownicze i wykonawcze państwa (budżetowanie, realizacja zadań operacyjnych, szkoleniowych, organizacyjnych, inwestycyjnych i kontrolnych), realizowany dla przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom i niewykorzystanym szansom w celu istnienia i dalszego rozwoju państwa, w myśl żywotnych jego interesów oraz ochrony i obrony podmiotów i przedmiotów suwerennego państwa przed wszelkimi zagrożeniami [Wojnarowski 2010, s. 21]. Natomiast stany tej gotowości określił następująco:

- stała gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego to proces tworzenia, przygotowania i zorganizowanego działania podmiotów państwa w zakresie programowania i planowania zadań zapewniających utrzymanie bezpieczeństwa (pod względem ochrony i obrony) podmiotów, mienia oraz środowiska naturalnego przed zagrożeniami i w sytuacjach kryzysowych;
- gotowość kryzysowa systemu bezpieczeństwa narodowego to proces reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową, wyrażający się w zdolności państwa do prowadzenia skutecznych działań zapobiegawczych, przeciwdziałających i eliminujących zaistniałe zagrożenia. Stan ten może być wprowadzony w razie pojawienia się symptomów zagrożeń kryzysowych lub wojennych, albo gdy wynika to z zobowiązań sojuszniczych;
- pełna gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego jest stanem, który określa konieczność częściowego lub całkowitego rozwinięcia potencjału bezpieczeństwa państwa w obliczu zagrożenia kryzysem lub konfliktem zbrojnym w celu zapewnienia ochrony i obrony żywotnych interesów narodowych.

Podkreślił również, że stany gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego służą do systematycznego zwiększania, w czasie i przestrzeni, potencjału bezpieczeństwa przez stopniowe podwyższanie gotowości obronnej (operacyjnej) służb, straży, agencji, inspekcji oraz pozostałych podmiotów administracyjnych i gospodarczych, odpowiednio do stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa [Wojnarowski 2010, ss. 21-22].

Proponowane definicje gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego i stanów tej gotowości charakteryzują się dużym stopniem uogólnienia. Z analizy ich treści wynika, że dotyczą one reagowania państwa na wszystkie rodzaje zagrożeń militarnych i niemilitarnych poprzez realizację zadań obronnych i ochronnych. Jednak we wskazaniu czemu mają służyć proponowane stany gotowości J. Wojnarowski ograniczył ich zastosowanie do stopniowego podwyższania tylko gotowości obronnej komponentów systemu bezpieczeństwa narodowego. Wskazuje to na brak kompatybilności proponowanych określeń i rozwiązań. Przecież podchodząc całościowo do problematyki gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego należy mieć możliwość podwyższania gotowości komponentów tego systemu nie tylko do obrony, ale również do ochrony państwa, w tym jego terytorium i obywateli, zarówno w sytuacji zaistnienia zagrożeń militarnych, jak i niemilitarnych.

Dlatego zasadnym byłoby wprowadzenie w funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa narodowego czterech stanów gotowości państwa do obrony i ochrony:

- stałej gotowości państwa do obrony i ochrony;
- gotowości państwa do ochrony czasu kryzysu niemilitarnego;
- gotowości państwa do obrony i ochrony czasu kryzysu militarnego;
- gotowości państwa do obrony i ochrony czasu wojny.

Istotę tych stanów można by określić następująco:

1) Stan stałej gotowości państwa do obrony i ochrony to stan, w którym poziom zagrożeń militarnych i niemilitarnych jest akceptowalny, co oznacza, że nie są zagrożone interesy narodowe oraz funkcjonowanie i rozwój państwa. W tym stanie byłyby realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymanie w sprawności systemu bezpieczeństwa narodowego.

2) Stan gotowości państwa do ochrony czasu kryzysu niemilitarnego to stan, w którym poziom zagrożeń niemilitarnych wymusza potrzebę uruchomienia wybranych elementów podsystemu ochronnego, a w wyjątkowych (nadzwyczajnych) sytuacjach również podsystemu obronnego, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej ochrony. Elementy te realizowałyby zadania mające na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom oraz usuwanie skutków ich wystąpienia.

3) Stan gotowości państwa do obrony i ochrony czasu kryzysu militarnego to stan, w którym poziom zagrożeń militarnych wymaga uruchomienia wybranych elementów podsystemów obronnego i ochronnego, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony. Elementy te realizowałyby zadania mające na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom oraz usuwanie skutków ich wystąpienia.

4) Stan gotowości państwa do obrony i ochrony czasu wojny to stan, w którym nastąpiła zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W tym stanie byłyby realizowane zadania umożliwiające częściowe lub pełne rozwinięcie podsystemów obronnego i ochronnego oraz odparcie agresji militarnej.

W poszczególnych stanach gotowości państwa do obrony i ochrony byłyby realizowane zadania zawarte w planach i programach obronnych i ochronnych, zgodnie z aktualnie obowiązującymi dokumentami normatywnymi.

W stanie stałej gotowości państwa do obrony i ochrony realizowane byłyby przedsięwzięcia obejmujące swym zakresem realizację przygotowawczych zadań obronnych i ochronnych, obejmujących planowanie i programowanie obronne i ochronne, których celem byłoby przygotowanie i utrzymanie w sprawności podsystemu obronnego i ochronnego państwa.

W stanie gotowości państwa do ochrony czasu kryzysu niemilitarnego realizowane byłyby przedsięwzięcia dotyczące podwyższenia gotowości podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz uruchomienia, w zależności od skali i charakteru zagrożenia, wybranych elementów podsystemu ochronnego państwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych również elementów podsystemu obronnego państwa, do realizacji zadań ujętych w planach zarządzania kryzysowego organów administracji rządowej i samorządowej, w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

W stanie gotowości państwa do obrony i ochrony czasu kryzysu militarnego realizowane byłyby przedsięwzięcia obejmujące podwyższenie gotowości podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz uruchomienie, w zależności od skali i charakteru zagrożenia, wybranych elementów podsystemów obronnego i ochronnego państwa do realizacji zadań ujętych w planie reagowania obronnego RP, planie użycia sił zbrojnych RP, planach operacyjnych funkcjonowania i planach zarządzania kryzysowego organów administracji rządowej i samorządowej w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

W stanie gotowości państwa do obrony i ochrony czasu wojny realizowane byłyby przedsięwzięcia umożliwiające osiągnięcie pełnej gotowości podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie, w zależności od skali i charakteru zagrożenia, stanu wojennego lub stanu wojny na części lub całym terytorium RP, częściowe lub pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa oraz uruchomienie wybranych lub wszystkich elementów systemu ochronnego państwa w celu odparcia wraz z sojusznikami zbrojnej agresji na terytorium RP lub inne państwo sojusznicze.

Zakończenie

Podsumowując, warto podkreślić, że proponowane rozwiązania dotyczące gotowości państwa do obrony i ochrony, w tym stanów tej gotowości, dają możliwość elastycznego reagowania na powstałe zagrożenia niemilitarne i militarne w zależności od skali, charakteru, czasu trwania i terytorialnego zakresu tych zagrożeń. Wprowadzenie tych rozwiązań w systemie bezpieczeństwa narodowego wymaga wprowadzenia zmian w wielu dokumentach normujących. Obecnie unormowania dotyczące gotowości państwa do obrony i ochrony są rozproszone w wielu aktach prawnych, a ponadto nie przystają już do obecnych i przyszłych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego. Wymagają radykalnych zmian, ale to już temat na następną publikację.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Jakubczak R., Flis J. (red) (2006), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa.

Łebkowski W. (red.) (2002), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa.

Piątek Z. (2005), *Procedury i przedsięwzięcia systemu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa.

Szandrocho R. (2013), *Wybrane problemy gotowości obronnej państwa*, WSOWL, Wrocław.

Wojnarowski J. (2002), *Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa.

Wojnarowski J. (2010), *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa.

Akty prawne

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. Nr 219, poz. 2217 i 2218.

Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, portal internetowy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa [online], <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2011/10/zarządzenie-RZZK.pdf>, dostęp: 16 grudnia 2015.