

# **WOJSKOWA AKADEMIA TECHNICZNA**

im. Jarosława Dąbrowskiego

## **WYDZIAŁ BEZPIECZEŃSTWA, LOGISTYKI I ZARZĄDZANIA**



### **ROZPRAWA DOKTORSKA**

**Wojska Obrony Terytorialnej w polityce bezpieczeństwa  
Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym  
uwzględnieniem zwalczania pandemii COVID-19  
w Wielkopolsce**

mgr **Artur Nowak**

Promotor:

płk prof. dr hab. inż.

**Szymon MITKOW**

**WARSZAWA 2026**

„Strona celowo pozostawiona pusta”

## Streszczenie

Rozprawa doktorska podejmuje problematykę polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom epidemicznym, ze szczególnym uwzględnieniem roli Wojsk Obrony Terytorialnej. Przedmiotem badań jest ocena funkcjonowania państwa w warunkach pandemii COVID-19 oraz analiza potencjału WOT jako formacji, która – dzięki swojej strukturze, lokalnemu osadzeniu oraz unikalnemu modelowi służby – może odgrywać znaczącą rolę w reagowaniu na zagrożenia zdrowotne. Dysertacja umiejscowiona jest w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie, których interdyscyplinarny charakter pozwala łączyć perspektywy militarne, społeczne, zdrowotne i administracyjne.

Zasadniczym celem pracy jest opracowanie koncepcji przeciwdziałania zagrożeniom epidemicznym w Polsce z wykorzystaniem potencjału Wojsk Obrony Terytorialnej. Celowi temu podporządkowano trzy obszary analityczne: diagnozę współczesnego rozumienia polityki bezpieczeństwa i bezpieczeństwa zdrowotnego, ocenę zdolności państwa do reagowania na zagrożenia epidemiczne, analizę roli i efektywności WOT w zwalczaniu skutków pandemii COVID-19. Problemy badawcze koncentrują się na poszukiwaniu odpowiedzi na pytania o to, na ile państwo było przygotowane do przeciwdziałania pandemii, jakie były mocne i słabe strony systemu bezpieczeństwa, jakie działania podjęły Wojska Obrony Terytorialnej oraz jak oceniano ich skuteczność. Główna hipoteza zakłada, że WOT – dzięki swojej strukturze organizacyjnej, elastyczności, bliskości społecznej i doświadczeniom z zakresu reagowania kryzysowego – stanowią efektywne narzędzie przeciwdziałania zagrożeniom epidemicznym, a ich angażowanie zwiększa zdolności państwa w tym obszarze. Hipotezy szczegółowe dotyczą m.in. skuteczności ich działań w jednostkach ochrony zdrowia, współpracy z administracją publiczną oraz społecznego odbioru ich zaangażowania.

W pracy opisano politykę bezpieczeństwa jako złożony system, w którym kwestie zdrowotne, społeczne i administracyjne są równie istotne jak komponent militarny. Pandemia COVID-19 stała się testem tego systemu — wiele instytucji funkcjonowało poprawnie, jednak ujawniły się również liczne deficyty: niejednoznaczność procedur, brak koordynacji, zmienność przepisów oraz ograniczona odporność administracji publicznej. W tym złożonym obrazie Wojska Obrony Terytorialnej odegrały rolę wyjątkową. Badania empiryczne pokazują, że formacja wypełniła szerokie spektrum zadań, od wsparcia

podmiotów leczniczych i domów pomocy społecznej, przez działania logistyczne i kontrolne, po pomoc doraźną i wsparcie informacyjne. Unikalną cechą WOT okazała się ich lokalność — żołnierze działający we własnych społecznościach byli szybsi, bardziej elastyczni i skuteczni w identyfikowaniu potrzeb oraz w nawiązywaniu współpracy z władzami terenowymi. Badania ankietowe potwierdziły, że przedsięwzięcia WOT wykonywane w ramach operacji: „Odporna wiosna” oraz „Trwała Odporność” były pozytywnie oceniane przez respondentów. Również decydenci, naukowcy i generałowie, podkreślali zasadność włączenia WOT do systemu zarządzania kryzysowego, choć wskazywali także na wyzwania związane z integracją struktur wojskowych z instytucjami cywilnymi.

Autor dochodzi do przekonania, że bezpieczeństwo zdrowotne powinno stać się integralną częścią polityki bezpieczeństwa państwa, a doświadczenia pandemii wymagają rewizji dotychczasowych założeń. Wyniki badań wskazują, że skuteczna ochrona przed zagrożeniami epidemicznymi nie może opierać się wyłącznie na strukturach cywilnych — wymaga współpracy międzysektorowej, elastyczności i zdolności do natychmiastowego działania. W ocenie autora, Wojska Obrony Terytorialnej posiadają właściwe predyspozycje, by być systemowym komponentem bezpieczeństwa epidemicznego. Ostatecznym rezultatem dysertacji jest koncepcja doskonalenia polityki bezpieczeństwa RP w obszarze zagrożeń epidemicznych, oparta na wzmocnieniu koordynacji między instytucjami, rozwoju procedur współpracy cywilno-wojskowej, budowaniu kompetencji WOT oraz integracji ich potencjału z systemem ochrony zdrowia i administracją publiczną.

#### **Słowa kluczowe:**

Wojska Obrony Terytorialnej, Odporna Wiosna, Trwała Odporność, pandemia, COVID-19, polityka bezpieczeństwa, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo epidemiczne,



## Summary

The doctoral dissertation addresses the issue of the security policy of the Republic of Poland in the context of counteracting epidemic threats, with particular emphasis on the role of the Territorial Defence Forces (WOT). The subject of the research is the assessment of the functioning of the state under the conditions of the COVID-19 pandemic and the analysis of the potential of WOT as a formation that—thanks to its structure, local embeddedness and unique model of service—can play a significant role in responding to health threats. The dissertation is situated within the discipline of security studies, whose interdisciplinary nature allows the integration of military, social, health-related and administrative perspectives.

The main objective of the dissertation is to develop a concept for counteracting epidemic threats in Poland through the use of the potential of the Territorial Defence Forces. This objective is pursued through three analytical areas: diagnosing the contemporary understanding of security policy and health security, assessing the state's capacity to respond to epidemic threats, and analysing the role and effectiveness of WOT in mitigating the effects of the COVID-19 pandemic. The research problems focus on seeking answers to how well the state was prepared to counteract the pandemic, what the strengths and weaknesses of the security system were, what actions the Territorial Defence Forces undertook, and how their effectiveness was assessed. The main hypothesis assumes that WOT—due to their organisational structure, flexibility, community embeddedness and experience in crisis response—constitute an effective tool for counteracting epidemic threats, and that their engagement enhances the state's capabilities in this area. The detailed hypotheses concern, among other aspects, the effectiveness of WOT activities in healthcare institutions, their cooperation with public administration, and the social reception of their involvement.

The dissertation conceptualises security policy as a complex system in which health, social and administrative issues are as important as the military component. The COVID-19 pandemic became a test for this system—many institutions functioned correctly, yet numerous deficiencies also emerged, including ambiguous procedures, lack of coordination, frequent changes in regulations and limited resilience of public administration. In this complex landscape, the Territorial Defence Forces played an exceptional role. Empirical research demonstrates that the formation carried out a wide spectrum of tasks—from

supporting healthcare facilities and social welfare homes, through logistical and control activities, to providing emergency assistance and informational support. A unique feature of WOT proved to be its local character—soldiers operating within their own communities were faster, more flexible and more effective in identifying needs and cooperating with local authorities. Survey research confirmed that WOT activities carried out during the operations “Odporna Wiosna” (“Resilient Spring”) and “Trwała Odporność” (“Enduring Resilience”) were positively evaluated by respondents. Decision-makers, scholars and military generals likewise emphasised the legitimacy of including WOT in the crisis-management system, while also noting challenges associated with integrating military structures with civilian institutions.

The author concludes that health security should become an integral part of the state's security policy, and that the experiences of the pandemic require a revision of existing assumptions. The research findings indicate that effective protection against epidemic threats cannot rely solely on civilian structures—it requires cross-sectoral cooperation, flexibility and the ability to act immediately. In the author's assessment, the Territorial Defence Forces possess the necessary attributes to function as a systemic component of epidemic security. The final outcome of the dissertation is a concept for improving Poland's security policy in the area of epidemic threats, based on strengthening interinstitutional coordination, developing civil-military cooperation procedures, building WOT competencies and integrating their potential with the healthcare system and public administration.

**Keywords:**

Territorial Defence Forces, Resilient Spring, Enduring Resilience, pandemic, COVID-19, security policy, health security, epidemic security

## SPIS TREŚCI

|                                                                                                 |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Wstęp .....</b>                                                                              | <b>9</b>      |
| <b>Rozdział I. Założenia metodologiczne pracy .....</b>                                         | <b>12</b>     |
| 1.1. Uzasadnienie wyboru tematu .....                                                           | 12            |
| 1.2. Przedmiot, podmiot badań, obszar oraz okres badawczy .....                                 | 22            |
| 1.3. Cele badawcze .....                                                                        | 23            |
| 1.4. Problemy badawcze .....                                                                    | 24            |
| 1.5. Hipotezy .....                                                                             | 27            |
| 1.6. Metody i techniki badawcze .....                                                           | 28            |
| 1.7. Przegląd literatury przedmiotu .....                                                       | 35            |
| 1.8. Wnioski .....                                                                              | 40            |
| <br><b>Rozdział II. Polityka bezpieczeństwa III RP .....</b>                                    | <br><b>43</b> |
| 2.1. Polityka bezpieczeństwa – próba konceptualizacji .....                                     | 43            |
| 2.1.1. Etymologia pojęcia „bezpieczeństwo” .....                                                | 43            |
| 2.1.2. Współczesne definicje i typologia bezpieczeństwa .....                                   | 62            |
| 2.1.3. Postrzeganie bezpieczeństwa w naukach społecznych w ramach różnych paradygmatów .....    | 76            |
| 2.1.3.1. Liberalizm .....                                                                       | 76            |
| 2.1.3.2. Realizm .....                                                                          | 81            |
| 2.1.3.3. Konstruktywizm .....                                                                   | 86            |
| 2.1.3.4. Inne podejścia teoretyczne – ujęcie krytyczne i tak zwane „szkoły” .....               | 87            |
| 2.1.4. Polityka bezpieczeństwa – zakres i znaczenie pojęcia .....                               | 92            |
| 2.2. Determinanty polityki bezpieczeństwa RP .....                                              | 106           |
| 2.2.1. Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa .....                                              | 106           |
| 2.2.2. Legislacyjne podstawy bezpieczeństwa .....                                               | 116           |
| 2.3. Zadania Prezydenta RP oraz Rady Ministrów w kreowaniu polityki bezpieczeństwa .....        | 128           |
| 2.3.1. Kompetencje Prezydenta RP .....                                                          | 128           |
| 2.3.2. Pojmowanie bezpieczeństwa przez Prezydentów RP w XXI wieku .....                         | 139           |
| 2.3.3. Kompetencje oraz działania Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa .....                | 151           |
| 2.3.4. Pojmowanie bezpieczeństwa przez Prezesów Rady Ministrów w XXI wieku .....                | 162           |
| 2.3.5. Strategia bezpieczeństwa narodowego .....                                                | 174           |
| 2.4. Rola Sejmu i Senatu w polityce bezpieczeństwa .....                                        | 179           |
| 2.5. Samorząd terytorialny oraz rządowa administracja w terenie a polityka bezpieczeństwa ..... | 182           |
| 2.6. Polityka bezpieczeństwa w percepcji badanych ekspertów .....                               | 192           |
| 2.7. Wnioski .....                                                                              | 197           |

|                                                                                                                                                          |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Rozdział III. Obrona terytorialna w polskiej polityce bezpieczeństwa .....</b>                                                                        | <b>200</b> |
| 3.1. Obrona terytorialna – definicja pojęcia .....                                                                                                       | 200        |
| 3.1.1. Teoria obrony terytorialnej w ujęciu historycznym .....                                                                                           | 200        |
| 3.1.2. Współczesne rozumienie obrony terytorialnej.....                                                                                                  | 207        |
| 3.1.3. Obrona terytorialna a obrona cywilna.....                                                                                                         | 212        |
| 3.2. Zarys historyczny obrony terytorialnej w Polsce .....                                                                                               | 215        |
| 3.3. Obrona terytorialna w III RP do 2015r.....                                                                                                          | 240        |
| 3.4. Tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej.....                                                                                                           | 276        |
| 3.5. Szkolenie oraz struktura Wojsk Obrony Terytorialnej .....                                                                                           | 311        |
| 3.6. Oceny ekspertów nt. powstania Wojsk Obrony Terytorialnej .....                                                                                      | 325        |
| 3.7. Wnioski .....                                                                                                                                       | 340        |
| <br><b>Rozdział IV. Realizacja polityki bezpieczeństwa w okresie pandemii COVID-19 .....</b>                                                             | <b>344</b> |
| 4.1. Polityka bezpieczeństwa w kontekście uwarunkowań pandemii COVID-19 .....                                                                            | 344        |
| 4.1.1. Przygotowanie państwa w przededniu pandemii .....                                                                                                 | 344        |
| 4.1.2. Główne założenia polityki bezpieczeństwa RP w okresie pandemii.....                                                                               | 351        |
| 4.2. Ogólna charakterystyka choroby COVID-19 i jej pierwsze przypadki na świecie.....                                                                    | 354        |
| 4.3. Zwalczanie pandemii w Polsce – działania władzy wykonawczej .....                                                                                   | 362        |
| 4.4. Rola Sejmu i Senatu w przeciwdziałaniu pandemii.....                                                                                                | 415        |
| 4.5. Współpraca samorządu terytorialnego w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19.....                                                                       | 446        |
| 4.6. Wnioski .....                                                                                                                                       | 461        |
| <br><b>Rozdział V. Koncepcja doskonalenia działań Wojsk Obrony Terytorialnej w zwalczaniu pandemii na bazie doświadczeń COVID-19 z Wielkopolski.....</b> | <b>464</b> |
| 5.1. Założenia operacji Odporna Wiosna i operacji Trwała Odporność .....                                                                                 | 464        |
| 5.2. Działania Wojsk Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce.....                                                                                            | 478        |
| 5.3. Ocena działań WOT w Wielkopolsce w placówkach ochrony zdrowia i DPS.....                                                                            | 488        |
| 5.4. Działania WOT w pandemii COVID-19 w ocenie ekspertów.....                                                                                           | 501        |
| 5.5. Doskonalenie realizacji polityki bezpieczeństwa RP w zakresie zagrożeń epidemicznych .....                                                          | 515        |
| 5.6. Wnioski .....                                                                                                                                       | 537        |
| <br><b>Zakończenie .....</b>                                                                                                                             | <b>539</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>                                                                                                                                | <b>556</b> |
| <b>Spis rysunków.....</b>                                                                                                                                | <b>614</b> |
| <b>Spis tabel .....</b>                                                                                                                                  | <b>618</b> |
| <b>Załączniki.....</b>                                                                                                                                   | <b>619</b> |

## Wstęp

Polityka bezpieczeństwa jest procesem ciągle ewoluującym, na który wpływ mają nie tylko wewnętrzne działania ale przede wszystkim złożone procesy dziejące się na arenie międzynarodowej. Szczególnie uwidoczniło się to po epoce przemian ustrojowych w 1989 roku, skutkujących narodzinami III RP. Wtedy to Polska wyswobadzając się z sowieckich wpływów znalazła się na drodze prowadzącej w kilkuletniej perspektywie akcesji do najsilniejszego dotychczas istniejącego sojuszu - Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. W tych latach emanacją światowych trendów (a raczej pewnej iluzji) stały się słowa amerykańskiego profesora japońskiego pochodzenia Francisca Fukuyamy twierdzącego, że następuje koniec historii – okres triumfu demokracji, gdy konflikty zbrojne będą nieopłacalne, a państwa zmierzają w kierunku współpracy, mającej przynieść korzyść całej społeczności międzynarodowej. Poparciem tej tezy stało się czasowe „rozprężenie” pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Federacją Rosyjską a odzwierciedleniem szczególnie w Europie, było redukowanie stanów etatowych sił zbrojnych – przejawiającą się w Polsce ewolucją z armii masowej w małą, ale z założenia profesjonalną siłę przeznaczoną głównie do działań ekspedycyjnych. Pozorny koniec historii zaczął się szybko kończyć – pierwszą tego emanacją były zamachy terrorystyczne na WTC z 11 września 2001 roku, rozpoczynające wieloletnią wojnę z terroryzmem, domknięciem tego „końca” stała się agresja Federacji Rosyjskiej na Gruzję a następnie pierwszy etap wojny w Ukrainie zapoczątkowany w 2014 roku.

Pomimo tego ciągle ewoluującego procesu, w III RP jedna rzecz była niezmienna – idea budowy obrony terytorialnej. Od samego początku przemian ustrojowych, pomysł ten podejmowany był nie tylko w zaciszu politycznych gabinetów ale także przejawiał się w dokumentach normatywnych, pracach naukowych oraz podejmowanych przez decydentów działaniach. Kilukrotnie (z różnym skutkiem) próbowano wcielić ten pomysł w życie, którego realizacja miałaby stać się wzmocnieniem systemu bezpieczeństwa państwa. Momentem przełomowym stał się rozwój sytuacji za wschodnią granicą z lat 2014/2015 i konieczność większego zaangażowania obywateli do zadań obrony państwa. Na tej kanwie w 2017 roku utworzono Wojska Obrony Terytorialnej, mające być nie tylko wsparciem i uzupełnieniem sił operacyjnych w formie piątego rodzaju sił zbrojnych ale także wypełnić lukę powstałą po zawieszonym kilka lat wcześniej poborze. Pewnym paradoksem jest to, że pierwszym ogólnokrajowym testem zdolności tej formacji nie było zwalczanie zagrożeń hybrydowych, reagowanie na zbrojną agresję a przeciwdziałanie pandemii, która stała się

globalnym zagrożeniem, które według danych WHO przyczynił się do śmierci kilku milionów ludzi na całym świecie. Niniejsza praca doktorska jest więc próbą usystematyzowania wiedzy dotyczącej miejsca obrony terytorialnej w polityce bezpieczeństwa III RP, przeanalizowania skuteczności i adekwatności działań Wojsk Obrony Terytorialnej w aspekcie zwalczania zagrożeń epidemicznych na przykładzie pandemii COVID-19 oraz zaproponowania koncepcji doskonalenia realizacji polityki bezpieczeństwa RP w tym zakresie. Została ona podzielona na pięć rozdziałów:

**Rozdział I** – zawiera metodologiczne podstawy badań, autor pracy rozpoczyna w nim rozważania poczynając od uzasadnienia wyboru tematu przez postawienie problemów oraz celu badawczego by dalej móc zaproponować hipotezę oraz niezbędne do jej weryfikacji metody i techniki.

**Rozdział II** – dotyczy polityki bezpieczeństwa RP i w formie opisowej łączy wyniki badań zarówno teoretycznych jak i praktycznych. Obszar ten rozpoczyna się od próby konceptualizacji pojęcia opierającego się na przywołaniu dostępnych definicji i nakreślenia ich ewolucji. Polityka bezpieczeństwa jest także rozpatrywana w wielu obszarach jako proces definiowany przez nurty: liberalny, realistyczny, konserwatywny czy też w ramach wyodrębnionych szkół badawczych. Dalszą część stanowi opis konstytucyjnych oraz legislacyjnych podstaw bezpieczeństwa wraz z wyszczególnieniem roli i działań poszczególnych organów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Poddane analizie zostało postrzeganie bezpieczeństwa w XXI wieku przez Prezydenta RP – Związchnika Sił Zbrojnych oraz Prezesa Rady Ministrów – w aspekcie tym wyszczególniono znaczenie bezpieczeństwa zdrowotnego i epidemicznego w szeroko rozumianej polityce bezpieczeństwa państwa. Zwieńczeniem rozdziału jest analiza wywiadów przeprowadzonych z decydentami, naukowcami oraz generałami w aspekcie ich postrzegania definiowanego zjawiska.

**Rozdział III** – skoncentrowany jest na ewolucji obrony terytorialnej poczynając od jej definicji w ujęciu historycznym przez opis analizy poszczególnych formacji tworzonych od zarania polskiej państwowości. Obszar OT w III RP został podzielony na dwa obszary: pierwszy zajmujący jeden z podrozdziałów koncentrujący się na teorii i koncepcjach powstających do 2015 roku, natomiast część obejmująca kolejne lata koncentruje się wyłącznie na OT w rozumieniu budowy rodzaju sił zbrojnych jakim są Wojska Obrony Terytorialnej.

**Rozdział IV** – obejmuje realizację polityki bezpieczeństwa RP w obszarze zdrowotnym w zakresie zwalczania pandemii COVID-19. Działania te zostały opisane przez pryzmat aktywności wszystkich szczebli zarówno administracji centralnej jak i samorządowej. Dzięki uzyskanemu obszernemu materiałowi badawczemu, który obejmował ponad 100 dokumentów a także na kanwie przeprowadzonych wywiadów eksperckich z decydentami, udało się przygotować analizę skuteczności i gotowości państwa na reakcję na poszczególne „fale” zachorowań.

**Rozdział V** – podejmuje problematykę wykorzystania Wojsk Obrony Terytorialnej do zwalczania zagrożeń epidemicznych na przykładzie pandemii COVID-19. Rozpoczyna się on od określenia podstaw prawnych na bazie których możliwe były takie działania. Osobny podrozdział poświęcono założeniom dwóch operacji: „Odporna wiosna” i „Trwała odporność” w ramach, których Wojska Obrony Terytorialnej podejmowały działania nie tylko w podmiotach ochrony zdrowia ale także wspierały służby mundurowe, administrację a nawet organizacje pozarządowe. W dalszej kolejności szczegółowo skupiono się ocenie działań WOT w Wielkopolsce. Podano analizie przeprowadzone badania ankietowe a następnie podsumowano kolejną część wywiadów eksperckich w obszarze oceny sensu i skuteczności wykorzystania Wojsk Obrony Terytorialnej do działań zwalczania pandemii COVID-19. Rozdział wieńczy koncepcja doskonalenia realizacji polityki bezpieczeństwa RP w zakresie zagrożeń epidemicznych.

# Rozdział I

## Założenia metodologiczne pracy

### 1.1. Uzasadnienie wyboru tematu

Pierwszym teoretycznym krokiem przygotowania dysertacji powinno być usystematyzowanie dziedziny w ramach, której mieści się dana praca. W tym przypadku, zakresowi tematycznemu odpowiada dziedzina nauk społecznych, a w węższym zakresie głównie dyscyplina nauk o bezpieczeństwie. Warto również zdefiniować czym są i czym powinny być badania naukowe w tym zakresie.

W połowie 2020 roku, w chwili rozpoczynania pracy nad dysertacją, nauki o bezpieczeństwie „świętowały” dekadę istnienia. Z tej okazji ukazała się monografia, mająca być zbiorem dotychczasowych przyjętych praktyk oraz wskazówką i prognozą rozwoju dyscypliny. Swoimi przemyśleniami na jej łamach podzielili się doświadczeni naukowcy na bazie, których opinii wysuwały się dwa tematy przewodnie: tożsamość dyscypliny oraz jej interdyscyplinarność. Według prof. Stanisława Jarmoszko, takie wyodrębnienie dało możliwość pogłębionego badania fenomenu bezpieczeństwa i wielu procesów, podmiotów oraz czynników na nie wpływających. Konieczność taka stała się faktem ze względu na rosnące zainteresowanie (nie tylko naukowców ale również opinii publicznej), kwestiami definiowanymi nie tylko przez aspekt militarny ale całe otoczenie społeczne. Dzięki temu nauki o bezpieczeństwie stały się swoistym elementem spajającym wiele zagadnień począwszy od ekonomii, aspektów technicznych, biologicznych, politycznych i prawnych wpływających na omawiany proces<sup>1</sup>. Taka wielotorowość jest również odzwierciedleniem nazwy „nauki o bezpieczeństwie” – ujętej przez ustawodawcę w liczbie mnogiej a nie liczbie pojedynczej, mogącej sugerować mocno zawężone spektrum zainteresowania<sup>2</sup>.

Według prof. Stanisława Sulowskiego, próbującego osadzić nauki o bezpieczeństwie we właściwym kontekście: „przedmiotem badań nauk o bezpieczeństwie jest człowiek i jego działania oraz wytwory”<sup>3</sup>. Naukowiec ten dalej przyznaje, że taka szeroka interpretacja musi jednak być zawężona do kwestii dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom, kreowania optymalnego środowiska oraz odnosić się również do kultury,

---

<sup>1</sup> S. Jarmoszko, *Nauki o bezpieczeństwie czy nauka o bezpieczeństwie, próba retroperspektywy*, [w:] P. Swoboda, A. Polończyk (red.), 10 lat nauk o bezpieczeństwie, potencjał, problemy, perspektywy, Wydawnictwo Avalon, Kraków 2021, s. 30 – 35.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, (Dz. U. 2020 poz. 1818).

<sup>3</sup> S. Sulowski, *O miejscu nauk o bezpieczeństwie w dziedzinie nauk społecznych*, [w:] R. Szypra (red.), *Nauki o bezpieczeństwie – poszukiwanie podstaw*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2022, s. 77.



techniki, sił natury a także innych czynników wpływających bezpośrednio na szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Prof. Andrzej Glen przypomina, że nauki o bezpieczeństwie chociaż są relatywnie nową dyscypliną, to zasługują na określenie ram tematycznych tej przenikającej się z inną tematyką odrębności. Biorąc pod uwagę częste odchodzenie od monodyscyplinarnego uprawiania nauki, warto określić jaki zakres tematyczny będzie właściwy i jednocześnie wchłonięty do podstawowych zainteresowań tego obszaru wiedzy. Stawia on, jak twierdzi prawdopodobieństwo graniczące z pewnością, że tylko do obszaru nauk o bezpieczeństwie powinny należeć takie cechy bezpieczeństwa danego podmiotu jak przetrwanie, integralność, niezależność i rozwój – w kontekście wyzwań, zagrożeń i niepewności<sup>4</sup>. Można więc przyjąć, że w takim ujęciu dobrze odnajduje się określona w temacie dysertacji fraza „polityki bezpieczeństwa” – potocznie rozumiana jako szereg zaplanowanych działań prowadzących nie tylko do zachowania integralności badanego podmiotu ale także zapewnienia mu rozwoju, odrębności i suwerenności. Kolejny człon odnoszący się do obrony terytorialnej (definiowanej zarówno systemowo jak i przedmiotowo w formie wyodrębnionych wojsk), będącej narzędziem realizacji powyższej polityki, również leży w obszarze zainteresowania nauk o bezpieczeństwie. Nie inaczej jest również z pandemią COVID-19 – chorobą, która przeddefiniowała postrzeganie globalnych zagrożeń głównie przez pryzmat natury militarnej. Rozkładając przedmiot dysertacji niejako na trzy współgrające ze sobą człony, potwierdza się ich bezsprzeczne umiejscowienie w zaznaczonej dyscyplinie. Uwidacznia się więc kolejna z cech badań naukowych – dążenie do analizowania różnych połączeń, wspólnie oddziałujących czynników i wyciągania z tej koincydencji wniosków.

Nawiązując do wspomnianej konieczności skupiania się na znajdowaniu powiązań i współzależności, należy zauważyć, że jeśli tematykę pracy zdefiniujemy całościowo, to w pewnych aspektach będzie bezpośrednio korelowała i wchodziła w granice nauk o polityce i administracji (kreowanie polityki bezpieczeństwa) a częściowo także nauk prawnych (legislacyjne podstawy bezpieczeństwa) czy nauk o zdrowiu (bezpieczeństwo w trakcie pandemii COVID-19). Ta swoista interdyscyplinarność jest jednak wymierną wartością, ponieważ pewnych zjawisk nie da się badać w zawężonej perspektywie i dostrzegają to nawet przedstawiciele sąsiednich obszarów. Prof. Eugeniusz Ponczek, odwołując się do rozważań prof. Jana Hudzika zauważa, iż osoba badająca daną tematykę w tym zakresie:

---

<sup>4</sup> A. Glen, *Odrębność nauk o bezpieczeństwie w dziedzinie nauk społecznych*, [w:] R. Szypra (red.), *Nauki o bezpieczeństwie – poszukiwanie podstaw*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2022, s. 77, s. 90.

„powinna z pełną swobodą posługiwać się nie tylko kategoriami politologicznymi, ale również wieloma pojęciami reprezentatywnymi dla licznych nauk humanistyczno-społecznych oraz umiejętnością eksplanacji nomologicznej”<sup>5</sup>. Kolejnym profesorem, dobitnie artykułującym swoje opinie na temat interdyscyplinarności jest Tadeusz Klementowicz, według którego, wąskie myślenie jest przeszkodą rozwoju<sup>6</sup>.

Wracając na grunt nauk o bezpieczeństwie, należy odwołać się do bogatego dorobku zarówno monografii jak i artykułów, podkreślających konieczność interdyscyplinarnych badań z czego bezpieczeństwo ma być nurtem przewodnim. Prof. Bogdan Szulc, by wywołać zainteresowanie tym zagadnieniem, napisał, że same takie rozważania mogą być kontrowersyjne ponieważ w domyśle każda dyscyplina jest pewnym określonym kręgiem tematycznym i autonomiczną częścią poznania to jednak: „badania nad bezpieczeństwem mogą mieć charakter interdyscyplinarny”<sup>7</sup>. Taką konieczność da się wywnioskować z ustaleń dr hab. Tomasza Pawłuszko, widzącego rodowód kształcenia w zakresie nauk o bezpieczeństwie wywodzącego się z trzech źródeł: szkolenia wojskowego, uczelni służb państwowych oraz cywilnych uniwersytetów. Już taka optyka daje podstawy by odejść od monotematycznego postrzegania bezpieczeństwa przez zakres militarny, skupiając się na cywilnych i politycznych determinantach. Powyższe typy nie są jedynie odzwierciedleniem przekazywania wiedzy ale definicją tego, że w całym procesie partycypuje wojsko, niewojskowe służby, inspekcje, straże a także pion cywilny począwszy od cywilnego (de facto politycznego) zwierzchnictwa nad armią aż po znaczenie w procesie bezpieczeństwa roli administracji zarówno centralnej jak i samorządowej. Według dr hab. Tomasza Pawłuszko, rozwiązanie takie jest pozytywnym ewenementem na skalę międzynarodową, ponieważ daje to najszersze ramy badania bezpieczeństwa wśród państw członkowskich OECD, w których mieści się dorobek : „tradycji akademickich dawnych nauk wojskowych, nauk politycznych, nauk o organizacji, administracji, pedagogice i wielu innych”<sup>8</sup> Takie połączenie daje szerokie pole do nowatorskich badań i równocześnie budowania tożsamości szkoły naukowej.

---

<sup>5</sup> E. Ponczek, *Możliwości i ograniczenia podejścia interdyscyplinarnego w politologicznych badaniach myśli politycznej i refleksji teoretyczno-politycznej*, [w:] T. Domański (red.), *Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 84.

<sup>6</sup> T. Klementowicz, *Politolog w labiryncie paradygmatów – pułapki eklektyzmu*, [w:] B. Krauz – Mozer, P. Ścigaj (red.), *Podejścia badawcze i metodologiczne w nauce o polityce*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 38.

<sup>7</sup> B. Szulc, *Metodologiczne i epistemologiczne dylematy nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności*, [w:] K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie – paradygmat, wiedza, demarkacja*, Difin, Warszawa 2013, s. 13 – 17.

<sup>8</sup> T. Pawłuszko, *Nauki o bezpieczeństwie, budowanie szkoły naukowej*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2020, s. 141.

Znaczące przeobrażenia pojmowania przeszło też ujęte w temacie dysertacji słowo polityka. Według prof. Janusza Węgrzeckiego, obecnie w pojęciu tym mieści się wiele znaczeń. By to uzmysłwić, badacz podaje przykłady różnorodnego rozumienia, które ewoluowało na przestrzeni dekad. O ile w okresie przed 1989 rokiem pojęcie polityka można było zrównać z państwem i aparatem administracyjnym to obecnie takie jednoznaczne zdefiniowanie jest błędne<sup>9</sup>. Przyznają to nawet sami politolodzy. W klasycznej publikacji: „*A New Handbook of Political Science*”, wydanej przez Uniwersytet Oxfordzki, zwracano uwagę, że badania politologiczne (jak i wszystkie badania społeczne) powinny mieć charakter ontologiczny – tym samym muszą oddawać właściwą strukturę rzeczywistości<sup>10</sup>.

Mając to na względzie, należy sięgnąć po mieszane metody i techniki badawcze. Odpowiednie połączenie metod jakościowych oraz ilościowych przy dotyczącym bezpieczeństwa przedmiocie badań w zakresie problematyki COVID-19 było już postulowane m.in. w „*Quality & Quantity International Journal of Methodology*”<sup>11</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższą wykładnię, problemy badawcze określone w kolejnym podrozdziale wyłącznie dotyczą zapewnienia bezpieczeństwa RP realizowanego przez szeroki zakres uprawnień organów władzy wykonawczej i ustawodawczej - w tym rządowej administracji terenowej<sup>12</sup> oraz co najważniejsze: szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa opartego na paradygmatach zdrowia). Działania w tym zakresie kreowane są przez czynniki polityczne, będąc odpowiedzią na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Skupiając się na elementach nauki o bezpieczeństwie, to w tym kręgu tematycznym, znajdują się między innymi takie zagadnienia jak: Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (których częścią są Wojska Obrony Terytorialnej), a także normatywne dokumenty, definiujące zagrożenia i określające kompetencje danych służb/formacji w kontekście przeciwdziałania tym zdarzeniom.

Jedną z przesłanek do napisania pracy o takiej tematyce (w tym przypadku jest to przesłanka subiektywna), są zainteresowania badawcze autora. Składają się na nie

---

<sup>9</sup> J. Węgrzecki, *Metodologiczne dylematy politologii*, [w:] Z. Blok, A. Stelmach (red.), *Politologia teoretyczna*. Bilans 50 – lecia, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2023, s. 88.

<sup>10</sup> R. Goodin, H. Klingemann, *Political Science: The Discipline*, [w:] R. Goodin, H. Klingemann (red.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 16.

<sup>11</sup> S. Tzagarakis, D. Kritas, *Mixed Research Methods in Political Science and Governance: Approaches and Applications*, „*Quality & Quantity International Journal of Methodology*”, nr 1/2023, s. 40.

<sup>12</sup> K. Grosicka, L. Grosicki, *Organizacja i zadania terenowych organów administracji rządowej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Pułtusk 2014, s. 34.

ukończone studia magisterskie z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wydane artykuły naukowe, a także praca zawodowa na kierowniczym stanowisku w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (w okresie rządów premiera Mateusza Morawieckiego a następnie Donalda Tuska), opierająca się na współpracy z parlamentarzystami i osobami z kręgu władzy ustawodawczej/wykonawczej, a więc postaciami, które kształtują politykę bezpieczeństwa RP.

Głównym determinantem wyboru tematu jest chęć uzupełnienia istniejącej luki w badaniach dotyczących korelacji polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do Wojsk Obrony Terytorialnej (szczególnie w aspekcie zwalczania zagrożeń niemilitarnych – pandemii COVID-19 w Wielkopolsce). Podczas przeglądu literatury przedmiotu, autor zauważył brak publikacji/badań odnoszących się bezpośrednio do realizacji polityki bezpieczeństwa RP przez Wojska Obrony Terytorialnej, w węższym, terytorialnym zakresie obejmującym teren województwa. Należy zauważyć, iż powstały publikacje (w formie monografii lub też zbiorów artykułów naukowych), dotyczące tylko i wyłącznie Wojsk Obrony Terytorialnej, jednak traktują one ten przedmiot z bardziej „centralnej” perspektywy nie uwzględniając aspektu terytorialności, ani tym bardziej zawężenia tematyki do Wielkopolski. W momencie pisania tych słów w roku 2021 i rozpoczęcia badań nad przedmiotową tematyką nie został opublikowany także żaden artykuł (oczywiście wyłączając zwięzłe materiały pojawiające się w mediach), dotyczący zaangażowania oraz skuteczności działań WOT w zwalczaniu pandemii COVID-19. Pierwsza publikacja w formie artykułu naukowego, podejmująca tematykę działań WOT w Wielkopolsce w kontekście przeciwdziałania pandemii, ukazała się dopiero w roku 2023 i liczyła dokładnie 20 stron z czego była opisem samej pandemii<sup>13</sup>.

Bardzo trafnie zauważył prof. Phillip Lipsy z Uniwersytetu w Toronto, że pandemia koronawirusa powinna być przedmiotem badań społecznych chociaż specjaliści tych nauk nie są w stanie nikogo wyleczyć ani też przeciwdziałać rozwojowi tej sytuacji. Jednak o sposobach walki z pandemią decyduje polityka – i właśnie te mechanizmy (zarówno globalnie jak i lokalnie) muszą zostać zidentyfikowane<sup>14</sup>. Nie jest to odosobniona opinia, ponieważ brytyjscy profesorowie zaznaczają jak ważne jest prowadzenie szerszych badań nad tym globalnym kryzysem. Prześledzenie sposobów walki z COVID-19 oraz działań

---

<sup>13</sup> R. Miernik, K. Antkowiak, L. Konopka, *Wojska Obrony Terytorialnej w przeciwdziałaniu COVID-19. Analiza doświadczeń w Wielkopolsce*, [w:] M. Tomaszuk, D. Dymek (red.), *Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia w Wielkopolsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2023, s. 299.

<sup>14</sup> P. Lipsy, *COVID-19 and the Politics of Crisis*, „International Organization”, nr (74)/2020, s. 99.

poszczególnych formacji, służb i instytucji będzie ważnym krokiem oceny skuteczności tych przedsięwzięć. Wytworzenie takich materiałów, przyczyni się również do zwiększenia zainteresowania nad przedmiotową tematyką i przyniesie wymierne modele rozwiązań, które rządzący będą mogli wykorzystać w przyszłości<sup>15</sup>.

Zanim przejdziemy do uszczegółowienia tematu pracy, warto odnieść się do faktu, że w naukach o bezpieczeństwie dostrzec możemy różne nurty i koncepcje teoretyczne definiowania najważniejszego przedmiotu - bezpieczeństwa. Podział ten jest komplementarny i wynika również z przenikania się tu nauk o polityce i administracji, historii, relacji między państwami, w których problematyce bezpieczeństwa poświęca wiele uwagi. Prof. Jan Czaja, biorąc pod uwagę nurty filozoficzne, poszczególne teorie stosunków międzynarodowych uznaje ten przedmiot za oś ciągłego sporu badaczy, którego efektem jest wiele wartościowych opracowań teoretycznych<sup>16</sup>. Jako główne obszary definiowania pojęcia, dr Marzena Czernicka, wymienia realizm, liberalizm i konstruktywizm<sup>17</sup>. W ramach tych koncepcji znajduje się również bardziej szczegółowy podział na m.in. klasyczny realizm, neorealizm, neoklasyczny realizm, neoliberalizm. Bezpieczeństwo możemy badać także przez pryzmat feminizmu – jednak ten dotyczy bardziej tematów bezpieczeństwa konkretnej płci, i tym samym nie znajdzie zastosowania w przedmiocie niniejszej pracy<sup>18</sup>. Również marksizm, jako kolejna z teorii, bardziej odnosząca się do badań politologicznych z aspektu ekonomii i historycznej „walki klas”, nie znajdzie zastosowania w analizie pandemii COVID-19<sup>19</sup>.

W toku wieloletnich badań, niektóre ośrodki akademickie wykształciły także swój odmienny styl analizowania bezpieczeństwa. Wymienić tu możemy tak zwane „szkoły”, których dokonania są znacznie szersze i nie odnoszą się bezpośrednio do którejs z powyższych teorii. Przywołać możemy bardziej znaczne z nich np. szkołę kopenhaską<sup>20</sup>,

---

<sup>15</sup> C. Dunlop, E. Ongaro, K. Baker, *Researching COVID-19: A Research Agenda for Public Policy and Administration Scholars*, „Public Policy and Administration”, nr 4(35)/2020, s. 336 – 338.

<sup>16</sup> J. Czaja, *Bezpieczeństwo narodowe a bezpieczeństwo państwa*, [w:] Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego, (red.), W. Kitler, T. Kośmider (red.), Difin, Warszawa 2015, s. 129.

<sup>17</sup> M. Czernicka, *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państw*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2018, s. 40 – 42.

<sup>18</sup> V. Randall, *Feminizm*, [w:] G. Stoker, D. Marsh (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 110 - 111.

<sup>19</sup> D. Marsh, *Marksizm*, [w:] G. Stoker, D. Marsh (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 153.

<sup>20</sup> K. Marczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.) *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009, s. 66 - 67.

szkołę budapesztańską<sup>21</sup>, szkołę walijską<sup>22</sup>. Tematyka niniejszej dysertacji najbardziej wpisuje się w teorię realizmu, zgodnie z którą jak twierdzi prof. Ryszard Zięba w swoim artykule pt. „*Teorie bezpieczeństwa*”, to do państwa jako organizmu politycznego, należy zapewnienie bezpieczeństwa zarówno wewnątrz jak i na arenie międzynarodowej<sup>23</sup>. Taki pogląd jest również spójny z przekonaniem autora oraz faktem, że Siły Zbrojne RP, których częścią są Wojska Obrony Terytorialnej, realizowały działania mające zapobiegać rozprzestrzenianiu negatywnych skutków badanych zdarzeń i realizowały „państwową” politykę bezpieczeństwa.

W pierwszej kolejności należy jednak podjąć analizę czym jest polityka bezpieczeństwa, w jaki sposób jest realizowana oraz jakie podmioty ją kształtują. Pomimo z pozoru łatwej identyfikacji pojęcia - proces ten i czynniki, które na niego wpływają, wynikają z tak wielu determinantów, że możemy je badać przez pryzmat geografii, demografii, historii danej społeczności, ustroju, sposobu tworzenia prawa, korelacji pomiędzy poszczególnymi elektami władzy, uprawnieniami decydentów. Inną przesłanką jest również czynnik ludzki, ponieważ to osoby dzierżące realne kompetencje mogą swoimi działaniami wpływać na rozstrzygnięcie toczących się procesów. Zazwyczaj aspekt ten jest pomijany, dlatego też autor dysertacji wiedząc, jak wiele zależy od tych postaw, podejmie nie tylko analizę piśmiennictwa i aktów normatywnych ale również planuje zapytać decydentów jak rozumieją to pojęcie oraz jakie czynniki determinowały ich do poszczególnych zachowań. Przy tak postawionym zadaniu, nasuwa się też wiele wyzwań. Pewnym paradoksem jest dostrzegalny fakt, iż nauki o bezpieczeństwie same w pewnym sensie szukają bezpieczeństwa i starają się abstrahować od analizy działań polityków, ponieważ przy obecnym natężeniu polaryzacji sporu, zachodzi obawa o skategoryzowanie danego badacza jako arbitralnego sympatyka jednej z frakcji. Polityczne rozważania w naukach o bezpieczeństwie wydają się być właściwe. Potwierdzenie takie możemy znaleźć w kategoryzacji zakresu nauk o bezpieczeństwie, dokonanej przez prof. Szulca, według którego do treści tych zaliczamy „poczucie bezpieczeństwa przez władzę oraz obywateli”<sup>24</sup>. Nauka powinna być ponad sporem politycznym i jej celem jest stawianie

---

<sup>21</sup> W. Bulira, *Teoria krytyczna szkoły budapeszteńskiej od totalitaryzmu do postmodernizmu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2018, s. 9 – 15.

<sup>22</sup> R. Floyd, *Towards a Consequentialist Evaluation of Security: Bringing Together the Copenhagen and the Welsh Schools of Security Studies*, „Review of International Studies”, nr 2/2007, s. 327-350.

<sup>23</sup> R. Zięba, *Teorie bezpieczeństwa*, [w:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015, s. 96 – 99.

<sup>24</sup> B. Szulc, *Dylematy tożsamościowe nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Nauki o bezpieczeństwie – poszukiwanie podstaw* (red.), R. Szypra, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2022, s. 48.

ważnych pytań a także wytyczanie nowych ścieżek poznania rzeczywistości. Dlatego też, niemożliwe jest by w państwie demokratycznym, w którym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP jest polityk, szefem resortu obrony jest polityk a szefem rządu również osoba wskazywana przez zwycięskie środowisko polityczne - uciekać od podejmowania analiz działania decydentów. Dlatego też na kolejnych stronach znajdują się transkrypcje wielogodzinnych rozmów, które w ramach badań przeprowadził autor z wicepremierami, ministrami oraz innymi decydentami kreującymi politykę bezpieczeństwa RP. Najważniejszym aspektem jest to, że postacie te na co dzień ze sobą rywalizują, prezentują odmienne pomysły i nieczęsto zdarza się porównywać ich opinie, doświadczenia i motywacje podejmowanych decyzji. Na udział w badaniu zgodzili się wszyscy ministrowie obrony narodowej sprawujący urząd przez ostatnią dekadę. Dokonując analizy dostępnych prac oraz innych doktoratów w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie, autor nie znalazł podobnego przypadku, by tylu szefów resortu obrony narodowej, zgodziło się wziąć udział w badaniach do dysertacji. Takie w pewnym sensie nowatorskie podejście analizy, idealnie wpisuje się w ustawowe wymagania prac doktorskich, które muszą być oryginalnym rozwinięciem problemu naukowego.

W dalszej części dysertacji stosowne jest określenie czym są Wojska Obrony Terytorialnej i dlaczego należy usystematyzować wiedzę związaną z tą tematyką, biorąc pod uwagę korelacje z polityką bezpieczeństwa RP a także ze zwalczaniem pandemii COVID-19 (przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń niemilitarnych, należy do jednego z głównych zadań tej formacji).

W historii Polski, podejmowano wiele prób stworzenia obrony terytorialnej jak np. Obrona Narodowa w II RP czy też Wojska Obrony Terytorialnej Kraju w okresie PRL. WOTK były pierwszą polską formacją mającą w nazwie terytorialność. Już nawet ówczesne publikacje, systematyzujące strukturę armii w latach 1960 – 1967, informowały: „Siły Zbrojne PRL dzielą się na wojska operacyjne, wewnętrzne, obrony powietrznej kraju i obrony terytorialnej”<sup>25</sup>. Ich liczebność w czasie pokoju, według prof. Jerzego Kajetanowicza wynosiła nawet 154 tys. żołnierzy przy czym w czasie wojny mogła być rozwinięta do 673 tys. żołnierzy<sup>26</sup>. Jednak punktem wyjścia do rozważań zawartych w niniejszej pracy, są działania rządu Zjednoczonej Prawicy (w skład, której wchodziły

---

<sup>25</sup> M. Anusiewicz, C. Czarnogórski, *Ludowe Wojsko Polskie*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1973, s. 185.

<sup>26</sup> J. Kajetanowicz, *Wojska Obrony Terytorialnej Kraju w systemie bezpieczeństwa Polski w latach 1959 – 1989*, „Poligon”, nr 2(37)/2013, s. 4.

partie skupione wokół Prawa i Sprawiedliwości). Politycy tej formacji przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku, zapowiadali stworzenie nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP. Miał on być odpowiedzią na przemiany zapoczątkowane na przełomie lat 2008/2009, które od 1 stycznia 2010 roku, skutkowały zawieszeniem zasadniczej służby wojskowej (tak zwanego poboru). W ten sposób, wymuszona profesjonalizacja armii miała, też negatywny aspekt – zmniejszenie wyszkolonych rezerw osobowych. Nie był to jedyny wyznacznik uwidaczniający potrzebę stworzenia formacji, która mogłaby zrzeszać pasjonatów szeroko rozumianej wojskowości, przedstawicieli organizacji proobronnych, ale także stanowić zasób przeszkolonej kadry.

Pierwsze wypowiedzi polityków partii Prawo i Sprawiedliwość, formułowane po przejściu władzy w 2015 roku, nieco karykaturalnie zarysowały podstawy obrony terytorialnej. Można określić, iż miało to być połączenie Armii Krajowej, Ochotniczej Straży Pożarnej i Gwardii Narodowej Stanów Zjednoczonych. Nawiązanie do tej ostatniej formacji było nieprzypadkowe, jej motto „Always Ready, Always There!”, tłumaczone jako „Zawsze gotowi, Zawsze na miejscu!”, było inspiracją do podobnie brzmiącej odezwy - „Zawsze gotowi, Zawsze blisko!”, którą żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej, noszą na naszywkach mundurów. Początkowo, pojawiały się informacje pochodzące z kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej, że docelowo w każdym powiecie ma powstać pododdział obrony terytorialnej. Koncepcję tę jednak szybko zarzucono, skupiając się na utworzeniu brygady WOT w każdym województwie, począwszy od województw na wschodzie kraju. Powołane na podstawie Decyzji Ministra Obrony Narodowej nr 503/MON z dnia 30 grudnia 2015r. Biuro do Spraw Utworzenia Obrony Terytorialnej<sup>27</sup>, opanowało chaos informacyjny i stworzyło podwaliny pod budowę nowego rodzaju sił zbrojnych. Skupiło się na zmianach w aspekcie postrzegania bezpieczeństwa RP, które determinowane były między innymi agresywnymi działaniami Federacji Rosyjskiej, wystąpieniem wojny hybrydowej na Ukrainie, czy zagrożeniami związanymi z cyberprzestrzenią (w ramach WOT, tworzony jest Cyberkomponent, do którego aktualnie trwa nabór)<sup>28</sup>. Oficjalnie Wojska Obrony Terytorialnej zostały utworzone 1 stycznia 2017 r. na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz

---

<sup>27</sup> Decyzja Ministra Obrony Narodowej nr 503/MON z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Biura do Spraw Utworzenia Obrony Terytorialnej, (Dz.U. MON 2013, poz. 1).

<sup>28</sup> Rekrutacja do Cyberkomponentu Wojsk Obrony Terytorialnej, <https://terytorialsi.wp.mil.pl/cyberkomponent>, (dostęp z dnia 1.09.2021r.).



niektórych innych ustaw<sup>29</sup>. Docelowo w Wojskach Obrony Terytorialnej ma służyć ponad 50 tys. żołnierzy. Na początku pandemii COVID-19, w roku 2020 ich stan wynosił 27,5 tys.<sup>30</sup>, natomiast w roku 2023, w którym zniesiono na terenie Polski stan zagrożenia epidemicznego, żołnierzy WOT było już 40 tys. (w obydwu komunikatach nie wyszczególniono ilu żołnierzy pełni służbę terytorialną a ilu zawodową)<sup>31</sup>.

Pierwszym, ogólnopolskim i skoordynowanym działaniem Wojsk Obrony Terytorialnej było przeciwdziałanie i zwalczanie pandemii COVID-19. W ramach operacji „Odporna Wiosna”, „Trwała Odporność” i „Zumbach”, żołnierze podejmowali szereg działań takich jak: wsparcie szpitali, organizacja punktów wymazów i szczepień, pomoc osobom starszym i niepełnosprawnym (np. w domach opieki), dostarczanie środków ochrony indywidualnej i wyposażenia do placówek medycznych. Oprócz tego, żołnierze wspierali inne służby – Straż Graniczną (na 21 lotniskach, sprawdzali temperaturę podróżnych i pomagali dopełniać formalności), Policję (w ramach mieszanych patroli, kontrolowali przestrzeganie kwarantanny, dostarczali także żywność i leki przebywającym na kwarantannie). W szczytowym okresie operacji „Odporna Wiosna”, każdego dnia zaangażowanych w nią było nawet 5,5 tys. żołnierzy WOT a w przypadku operacji „Trwała Odporność” skala zaangażowania jest jeszcze większa (słowa te autor pisał w sierpniu 2021 roku, gdy spodziewana była IV fala zachorowań).

Zawężenie przedmiotu badań do terenu województwa wielkopolskiego, nie jest działaniem przypadkowym. Jest to druga w Polsce pod względem wielkości jednostka podziału administracyjnego kraju. Na tym też terenie, w przededniu wybuchu pandemii COVID-19, Wojska Obrony Terytorialnej kończyły proces formowania (dla przypomnienia, w zachodnich województwach brygady nowego rodzaju sił zbrojnych, były tworzone najpóźniej). Następnie Wielkopolska była jednym z rejonów, gdzie stwierdzono najwięcej zachorowań, utworzono najwięcej szpitali tymczasowych i punktów w których pomagali żołnierze WOT. Tym samym dla tej formacji, działania polegające na przeciwdziałaniu pandemii, były wyzwaniem pod względem logistycznym, proceduralnym oraz taktycznym. Nie należy zapomnieć o czynniku ludzkim. „Zwykli” żołnierze (w dużej części wcześniejsi

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2016 poz. 2138).

<sup>30</sup> Stan ewidencyjny żołnierzy WOT zaprezentowany na rządowym portalu „Serwis Rzeczypospolitej Polskiej”, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojska-obrony-terytorialnej>, (dostęp z dnia 20.01.2024 r.).

<sup>31</sup> Stan ewidencyjny żołnierzy WOT zaprezentowany na oficjalnym portalu Wojsk Obrony Terytorialnej w komunikacie podsumowującym rok 2023, <https://media.terytorialsil.wp.mil.pl/informacje/826452/wojska-obrony-terytorialnej-podsumowanie-roku-2023>, (dostęp z dnia 20.01.2024 r.).

cywile, pasjonaci niemający styczności z wojskiem), pochodzący z różnych stron województwa dopiero się poznawali, zgrywali i ćwiczili procedury a także identyfikowali swoje słabości. Kadra oficerska i podoficerska, również była dotknięta podobnymi wyzwaniem. W dużej mierze byli to żołnierze zawodowi, służący wcześniej w innych formacjach i innych rodzajach sił zbrojnych. W ramach wcześniejszej służby zdobywali odmienne doświadczenia począwszy od misji zagranicznych po działania w Wojskach Specjalnych.

Kolejny czynnik wpływający na wybór Wielkopolski to oddalenie jej od ośrodków decyzyjnych administracji centralnej. O ile w województwie mazowieckim na terenie, którego działają wszystkie główne organy władzy, koordynacja mechanizmów współpracy różnych szczebli jest najbardziej ugruntowana, to właściwe wydaje się zbadanie tych zależności w miejscach, które nie są głównym punktem podejmowania decyzji. Dzięki temu, możliwe będzie prześledzenie skuteczności i efektywności lokalnie wykonywanych poleceń, które zazwyczaj wydawane były przez organy centralne.

Skupiając się na tych determinantach oraz wykazanej wcześniej pewnej luce w nauce (przedsięwzięcia podejmowane przez WOT w kontekście pandemii COVID-19, nie były dotychczas przedmiotem szerokich zainteresowań), autor proponuje przeprowadzenie szczegółowych badań mających na celu dokonanie analizy działań Wojsk Obrony Terytorialnej - formacji, która w Wielkopolsce współrealizowała politykę bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zwalczania pandemii COVID-19. Brak ujęcia w literaturze przedmiotu tytułowego zagadnienia potwierdza celowość oraz konieczność tego przedsięwzięcia. Wyniki badań będą szczególnie cenne dla nauki oraz dla dalszego rozwoju Wojsk Obrony Terytorialnej.

## **1.2. Przedmiot, podmiot badań, obszar oraz okres badawczy**

Przedmiot badań niniejszej dysertacji ma charakter złożony i jest ściśle powiązany z wyzwaniem, jakim dla państwa polskiego okazała się pandemia COVID-19. Głównym przedmiotem analizy jest polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom epidemicznym.

Syntetycznie ujmując głównym podmiotem badań, będącym w centrum zainteresowania analitycznego dysertacji, są Wojska Obrony Terytorialnej. WOT jako piąty rodzaj Sił Zbrojnych RP, stanowi narzędzie realizacji polityki bezpieczeństwa, a ich użycie do zwalczania pandemii COVID-19 było pierwszym ogólnokrajowym testem ich zdolności w zakresie zagrożeń niemilitarnych. Analizie poddane będą: ich struktura organizacyjna,

elastyczność, bliskość społeczna oraz doświadczenia zdobyte w ramach operacji kryzysowych. W szerszym ujęciu, podmiotem badań są również decydenci i eksperci. Poprzez analizę wywiadów przeprowadzonych z naukowcami, politykami i generałami, którzy mieli wpływ na kształtowanie lub ocenę polityki bezpieczeństwa i działań WOT w okresie pandemii, jest możliwość komplementarnego zreifikowania hipotezy, nie tylko opierając się na badaniach teoretycznych

Obszary badawcze można określić na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich: makro-odpowiadająca obszarowi całego kraju, odnosi się do ram teoretycznych, prawnych i instytucjonalnych polityki bezpieczeństwa państwa. Analiza ta obejmuje ogólnokrajowe procedury zarządzania kryzysowego oraz ustawodawcze podstawy bezpieczeństwa a także ogólne założenia operacji „Odporna wiosna” i „Trwała Odporność”. Kolejny czyli obszar mikro skupiony jest na województwie wielkopolskim, stanowiącym studium przypadku dla szczegółowej oceny działań Wojsk Obrony Terytorialnej w zwalczaniu pandemii COVID-19. Wybór tego obszaru jest uzasadniony koniecznością uzupełnienia luki badawczej dotyczącej korelacji polityki bezpieczeństwa z działaniami WOT w węższym, terytorialnym zakresie. Analiza w tym regionie pozwoliła na szczegółową ocenę zaangażowania żołnierzy w placówkach ochrony zdrowia, domach pomocy społecznej, ich współpracy z lokalną administracją i służbami mundurowymi, oraz społecznym odbiorze ich zaangażowania.

Okres badawczy rozpatrywać można również w dwóch aspektach. Pierwszy to analiza historyczna obejmująca ewolucję idei obrony terytorialnej poczynając od narodzin polskiej państwowości. Nie jest to jednak główny obszar czasowy a wstęp do zbudowania właściwych podstaw teoretycznych, przedstawiających zmianę paradygmatów obrony terytorialnej. Za właściwy okres badawczy należy przyjąć lata 2019 – 2022, poczynając od wykrycia w Chinach pierwszych przypadków zachorowań na nową chorobę nazwaną później COVID-19 aż po zniesienie stanu epidemii w Polsce. Tym samym czas badań koncentruje się na okresie obejmującym analizę działań WOT w kolejnych falach zachorowań, analizę aktów prawnych i strategii przyjmowanych w tym okresie, a także ocenę skuteczności działań w ramach realizacji polityki bezpieczeństwa RP w obszarze zwalczania pandemii.

### **1.3. Cele badawcze**

Prof. Andrzej Dawideczyk w autorskim „Poradniku dla doktorantów i habilitantów nauk o bezpieczeństwie”, zwraca uwagę, że jednym z głównych zadań autora dysertacji musi być udowodnienie umiejętności samodzielnego prowadzenia badań. Pomimo, iż zapis

ten wydaje się w pewnym sensie trywialny, to jego wypełnienie staje się wieloetapowym procesem począwszy od właściwego doboru źródeł, przedstawienia znajomości tematu, wykorzystania odpowiednich metod i technik badań naukowych aż po poddanie weryfikacji zaproponowanych hipotez. Praca nie może być jedynie rekapitulacją i teoretycznym przepisaniem znajdujących się w innych źródłach materiałów a własnym opracowaniem określonej tematyki.

Profesorowie Janusz Gierszewski i Andrzej Pieczywok, sugerują, by pytania tworzone były na podstawie kilku wskazań i powinny być: interesujące, potencjalnie prowadzić do zdobycia nowej wiedzy, mieć odpowiedni zakres, zawierać terminy, które są jasno zdefiniowane<sup>32</sup>. Dlatego też, cele niniejszej dysertacji, zostały przygotowane w taki sposób, by po pierwsze określić interesujące autora zagadnienia a po drugie jak najbardziej szczegółowo i bez wątpliwości móc zweryfikować w dalszej kolejności postawione hipotezy.

Autor na potrzeby prowadzonych badań zdefiniował dwa cele: poznawczy i utylitarny:

- Celem poznawczym pracy jest ocena polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście pandemii COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń i ryzyka utraty bezpieczeństwa obywateli RP oraz przeciwdziałania temu poprzez wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej na przykładzie województwa wielkopolskiego.
- Celem utylitarnym jest opracowanie koncepcji eliminacji stwierdzonych luk w istniejącym systemie zapewniania bezpieczeństwa RP w warunkach pandemii poprzez wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej na przykładzie województwa wielkopolskiego.

#### **1.4. Problemy badawcze**

By osiągnąć założone cele badawcze i zweryfikować hipotezy, autor ma zamiar rozwiązać szczegółowo określone problemy badawcze, które sformułował jako pytania, które bezpośrednio odnoszą się do wyżej postawionych celów. Takie ujęcie problemów badawczych w formie pytań proponował prof. Ryszard Wróblewski, dla którego postawienie właściwych pytań było drugim w kolejności elementem procesu badawczego. Znalezienie właściwych odpowiedzi ma pozwolić na określenie wzajemności pomiędzy

---

<sup>32</sup> J. Gierszewski, A. Pieczywok, *Metodologiczne podstawy badań problemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020, s. 43.

wszystkimi analizowanymi procesami, stanowiącymi wspólny model funkcjonalny<sup>33</sup>. Proces badawczy jest więc skomplikowanym systemem, na który oddziałują różne trudności. Dlatego w projektowaniu nie tylko problemów badawczych należy wykazać się pewną pokorą wobec danego zjawiska i być świadomym słabych i mocnych stron nie tylko problematyki ale także badacza.

Autor dysertacji, proponuje postawić główny problem badawczy:

- W jaki sposób polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej była warunkowana w okresie pandemii COVID-19, udziałem Wojsk Obrony Terytorialnej i jakie założenia oraz ograniczenia należy przyjąć w celu doskonalenia systemu bezpieczeństwa państwa w obliczu zagrożeń o charakterze epidemicznym?

Oraz uzupełnienie go czterema problemami szczegółowymi, których odpowiedź zostanie udzielona w wyniku badań nad odpowiadającymi im grupami problemowymi:

1. Czym jest polityka bezpieczeństwa RP i na jakich determinantach kształtowała się w czasie pandemii COVID-19?
2. Na czym polegała realizacja polityki bezpieczeństwa RP przez Wojska Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce w kontekście zwalczania pandemii COVID – 19?
3. Jak oceniane było zwalczanie pandemii COVID-19 w Wielkopolsce, podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej?
4. Jaka była i powinna być rola obrony terytorialnej w zapewnianiu i przeciwdziałaniu ryzyku utraty bezpieczeństwa zdrowotnego w warunkach pandemii, czy działania tej formacji mogą wpłynąć na bezpieczeństwo państwa na szczeblu regionalnym oraz krajowym oraz jak można zracjonalizować działania WOT w tym obszarze?

Poniższe grupy problemowe odpowiadają zakresowi tematycznemu kolejnych rozdziałów merytorycznych i są skorelowane tak by odpowiadając na dodatkowe przedstawione pytania, móc zgromadzić niezbędną wiedzę do weryfikacji hipotez. Takie uszczegółowienie procesu badawczego daje możliwość wyodrębnienia poszczególnych zakresów, będących przedmiotem zainteresowania autora oraz uwypuklić najważniejsze analizowane obszary w celu zawężenia szerokiego spektrum badań polityki bezpieczeństwa RP.

---

<sup>33</sup> R. Wróblewski, *Od nauk wojskowych do nauk o bezpieczeństwie*, [w:] Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego (red.), W. Kitler, T. Kośmider, Difin, Warszawa 2015, s. 31 – 32.

### **Grupa I – Polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej:**

- Czym jest polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej?
- W jaki sposób politykę bezpieczeństwa RP definiują decydenci i eksperci?
- Czy kwestie zdrowia należy umieścić w ramach polityki bezpieczeństwa RP?
- Jakie kompetencje posiada władza ustawodawcza i władza wykonawcza w aspekcie polityki bezpieczeństwa?
- Czy i w jaki sposób samorząd terytorialny partycypuje w polityce bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej?
- Jakie były determinanty polityki bezpieczeństwa w kontekście zagrożeń związanych z pandemią COVID-19?
- Jak zmieniały się założenia polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku pandemii COVID-19?

### **Grupa II – Struktury, cele, zadania, działania Wojsk Obrony Terytorialnej:**

- Czym jest obrona terytorialna i jak jej teoria ewoluowała na przestrzeni dziejów.
- Jaka jest geneza obrony terytorialnej w Polsce i jak obrona terytorialna funkcjonowała przed rokiem 2015?
- Jaki był proces formowania Wojsk Obrony Terytorialnej – jako nowego Rodzaju Sił Zbrojnych RP?
- Jaki wygląda szkolenie oraz struktury Wojsk Obrony Terytorialnej?
- Jaki stosunek do utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej mają obecni oraz byli decydenci?

### **Grupa III – Realizacja polityki bezpieczeństwa RP w czasie pandemii COVID-19 z uwzględnieniem działań Wojsk Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce**

- W jaki sposób pandemia COVID-19 rozpowszechniła się na świecie?
- W jaki sposób w okresie pandemii COVID-19 politykę bezpieczeństwa realizowały: Rada Ministrów, Sejm, Senat, samorząd terytorialny?
- W jaki sposób Siły Zbrojne RP przeciwdziałały pandemii COVID-19?
- Na jakich podstawach prawnych opierało się zaangażowanie Wojsk Obrony Terytorialnej do zwalczania pandemii COVID-19?
- Na czym polegały operacje zwalczania pandemii COVID-19 podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej?

- Jak oceniane są działania Wojsk Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce w placówkach ochrony zdrowia?
- Jak decydenci i eksperci oceniają przeciwdziałanie pandemii COVID-19 podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej?

#### **Grupa IV: Doskonalenie realizacji polityki bezpieczeństwa w perspektywie zagrożeń epidemiologicznych:**

- W jaki sposób lepiej koordynować realizację polityki bezpieczeństwa RP na szczeblu centralnym?
- W jaki sposób wzmocnić współpracę administracji samorządowej i rządowej w perspektywie zagrożeń epidemiologicznych?
- Jaki przyjąć dalszy kierunek rozwoju Wojsk Obrony Terytorialnej?

#### **1.5. Hipotezy**

Zdefiniowane powyżej cele i problemy badawcze, będą punktem odniesienia do weryfikacji hipotez. W ujęciu teoretycznym, hipoteza powinna być propozycją w formie sprawdzalnej, która przewiduje określony związek między dwiema lub większą liczbą zmiennych. Ważne jest również, aby hipotezy te były powiązane z istniejącą wiedzą. Zasób wiedzy i pewne potwierdzone fakty z biegiem czasu ewoluują. Dzieje się tak poprzez stosowanie nowych metod, innych podejść i publikacji pokrewnych wyników badań. Dlatego badacz musi przyjmować postawę otwartą na nowe teorie (oraz być skłonny kwestionować nawet ugruntowane opinie – o ile są ku temu podstawy). Hipoteza jest teorią, która powinna opierać się na kilku zasadach. Po pierwsze musi być logiczna, spójna i zrozumiała zarówno dla badacza jak i odbiorcy. Po drugie, powinna nawiązywać do pewnego stanu wiedzy i odzwierciedlać zjawiska, które są przedmiotem badań. Po trzecie musi być możliwa do zweryfikowania (pozytywnie lub negatywnie) za pomocą metod naukowych.

#### **Hipoteza główna**

Wojska Obrony Terytorialnej są właściwym elementem realizacji polityki bezpieczeństwa w obszarze zdrowotnym a szczególnie niezbędnym w przypadku zwalczania zagrożeń epidemicznych, przy czym należy doskonalić rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne

w obszarze współpracy pomiędzy centralnymi ośrodkami decyzyjnymi oraz ująć w ramy formalno-prawne, rozproszony proces wykorzystania WOT do tych przedsięwzięć.

Oprócz postawienia hipotezy głównej, wskazano również trzy hipotezy szczegółowe:

### **Hipotezy szczegółowe**

1. Polityka bezpieczeństwa RP jest procesem wielowarstwowym (złożonym) z silną ekspozycją bezpieczeństwa zdrowotnego i związanego z tym ryzyka materializacji zagrożeń epidemiologicznych.
2. Tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej nie było pierwszą próbą budowy obrony terytorialnej w historii III RP jednak było pierwszą próbą skutecznie zrealizowaną i pozytywnie ocenianą przez decydentów.
3. Istnieją luki w polityce bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wystąpienia choroby zakaźnej na terenie całego kraju.
4. Działania Wojsk Obrony Terytorialnej mogą sprzyjać zwalczaniu pandemii COVID-19 i skutecznie wpisywać się w założenia polityki bezpieczeństwa RP, wymaga to jednak zmian w procedurach współpracy w modelu rozproszonym. Przedstawiona koncepcja doskonalenia istniejących rozwiązań cechuje się dużym poziomem implementacyjności.

### **1.6. Metody i techniki badawcze**

Określając podstawy metodologiczne badań, warto po raz kolejny odwołać się do prof. Stanisława Sulowskiego, według którego: „Nauki o bezpieczeństwie, jako dyscyplina ulokowana w naukach społecznych, powinny korzystać ze wszystkich danych metod nauk społecznych”<sup>34</sup>. Słowo „powinny” nie jest jednak tożsame z bezpośrednim poleceniem zagłębiania się w metodologię siostrzanych dyscyplin a zachętą do poszukiwania własnych, odpowiednich dróg badawczych. Według prof. Piotra Sienkiewicza w metodologii nauk o bezpieczeństwie występują również bariery, które obrazowo scharakteryzował on jako paradoks naukowych czterech jeźdźców Apokalipsy: złożoności, niepewności, dynamiki oraz ryzyka. Według autora dysertacji szczególnie ważne mogą być dwie kwestie: złożoność

---

<sup>34</sup> S. Sulowski, *O miejscu nauk o bezpieczeństwie (...)*, op., cit.



oraz dynamika<sup>35</sup>. Pierwsza z nich odnosi się do zarysowanego problemu wielu czynników wpływających i na tworzenie polityki bezpieczeństwa. Druga natomiast jest wynikiem zmieniających się paradygmatów, które tak jak w czasie pandemii COVID-19 ewoluowały co kilka miesięcy w zależności od nowych wariantów wirusa, wydolności systemu ochrony zdrowia i ilości nowych wykrytych zakażeń. Już te dwa problemy są podstawą do tego by zastosować wiele uzupełniających się metod i technik badawczych, tak by udało się zbadać i właściwie opisać przedmiot pracy.

W założeniu schematu czynności badawczych, autor planuje przyjąć następującą chronologię, by kolejne elementy były zazębiającymi się składnikami, które kolejno usystematyzowane wykazują spójną ciągłość i rozwijają dane zagadnienie. Projektowanie badań naukowych, porównać możemy do procesu budowy domu, gdzie najpierw należy położyć metodologiczne fundamenty, zgromadzić surowiec w postaci dostępnej wiedzy a następnie wznosić i tworzyć kolejne części danego dzieła.

- **badania wstępne** – określenie problematyki badań, sformułowanie celów, problemów szczegółowych, hipotez, zgromadzenie normatywnych materiałów źródłowych, zapoznanie się z teoretycznymi determinantami polityki bezpieczeństwa RP i publikacjami na ten temat, analiza dotychczasowych badań oraz przegląd literatury przedmiotu (szczególnie dotyczących formowania Wojsk Obrony Terytorialnej, rozwoju pandemii COVID-19 w Polsce), wytypowanie osób do przeprowadzenia wywiadów eksperckich, wytypowanie placówek ochrony zdrowia w których należy przeprowadzić ankiety,
- **badania zasadnicze** – przeprowadzenie wywiadów eksperckich, przeprowadzenie badań ankietowych, analiza zgromadzonych normatywnych materiałów źródłowych,
- **badania końcowe** – analiza przeprowadzonych wywiadów oraz wyników ankiet, weryfikacja hipotez.

By zweryfikować hipotezy i udzielić odpowiedzi na pytania szczegółowe, autor proponuje zastosować następujące metody i techniki badań naukowych, które dzielą się na:

---

<sup>35</sup> P. Sienkiewicz, *Bariera metodologiczne w badaniach nad bezpieczeństwem narodowym*, [w:] Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego (red.), W. Kitler, T. Kośmider, Difin, Warszawa 2015, s. 34 – 36.

## **Metody badawcze:**

- **Analiza porównawcza** – opierająca się szczególnie na źródłach pisanych, jest jedną z dominujących metod badań społecznych. Za wykorzystaniem analizy porównawczej przemawia to, że musimy ocenić i skonfrontować zebrane dane, tak by otrzymać punkt odniesienia do możliwości weryfikacji hipotez. Nagromadzenie materiału badawczego, jest istotne po to, by przedstawić mechanizmy nakładania i współdziałania pewnych elementów. Dzięki odpowiedniemu ich zgromadzeniu i zestawieniu otrzymujemy interesujące nas wyniki. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w pewnych aspektach powstały niezliczone materiały, i trzeba także posiadać umiejętność oceny ich przydatności w ramach pracy.

- **Krytyczna analiza źródeł** – poprzez zastosowanie tej metody, jest możliwość udzielić odpowiedzi na większość pytań badawczych. Wszystkie wykorzystane podczas badań materiały należy poddać empirycznej krytycznej analizie. Takie działanie jest konieczne by ocenić czy decyzje rządzących były podejmowane na kanwie solidnej wiedzy.

- **Analiza historyczna** – jest jedną z metod historycznych, dzięki płaszczyźnie czasu i przestrzeni, możemy stworzyć łańcuch następujących po sobie zdarzeń budujących interesujący proces. Nauki o bezpieczeństwie często odwołują się do analizy zjawisk szczególnie z XX wieku, mających odniesienie do aktualnych zdarzeń. Gromadząc archiwalne i historyczne materiały źródłowe, możemy zbudować obraz danego zjawiska z przeszłości i porównać go z aktualnie przeobrażonym lub funkcjonującym stanem rzeczy. Dzięki analizie historycznej, można zbadać jaka jest geneza obrony terytorialnej i jak obrona terytorialna funkcjonowała przed rokiem 2015. W tym celu należy zgromadzić i poddać analizie, materiały dotyczące obrony terytorialnej i tego w jakiś sposób tworzone były takowe formacje na przestrzeni dziejów (szczególnie dotyczy to XX wieku – Obrony Narodowej i Wojsk Obrony Terytorialnej Kraju).

- **Analiza instytucjonalno - prawna**, pozwala zbadać np. : Jak zmieniły się założenia polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku pandemii COVID-19? Jakie kompetencje posiada władza ustawodawcza i władza wykonawcza w aspekcie polityki bezpieczeństwa? W tym celu należy poddać analizie dokumenty normatywne odnoszące się do bezpieczeństwa RP (Konstytucję RP, ustawy, rozporządzenia – w szczególności Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej). Szczególne miejsce w tej problematyce zajmują ustawy m.in: o obronie Ojczyzny; o stanie klęski żywiołowej, o stanie wyjątkowym; o zarządzaniu kryzysowym. Poddać analizie należy także dokumenty strategiczne i inne odnoszące się do polityki bezpieczeństwa, między innymi te, które pochodzą z Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Jednym z elementów działań władzy

ustawodawczej są prace Sejmowej Komisji Obrony Narodowej w tym: opinie, projekty ustaw i uchwał skierowanych do komisji, oraz prace Senackiej Komisji Obrony Narodowej w tym: opinie oraz projekty ustaw i uchwał skierowanych do komisji. Czynniki te nie wyczerpują w pełni dociekań autora dysertacji. Oprócz analizy dokumentów normatywnych oraz dostępnych w przestrzeni publicznej, nawiązana zostanie również współpraca z instytucjami centralnymi. Autor zwróci się do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Zdrowia, Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej z wnioskami o udostępnienie danych, opracowań, strategii oraz przygotowywanych przez te podmioty analiz.

- **Sondaż** – będący jedną z najpopularniejszych metod badań naukowych w ramach dziedziny nauk społecznych, daje możliwość gromadzenia informacji o opiniach, postawach, faktach czy zjawiskach w określonej zbiorowości poprzez badanie reprezentatywnej grupy osób. W niniejszej dysertacji wykorzystano dwie techniki badań sondażowych: ankietowanie oraz wywiad.

#### **Techniki badań naukowych:**

- **Wnioskowanie** – jest niezbędne jako rozwinięcie wszystkich powyższych, pozwala ono przejść od zgromadzonych danych do uzyskania na ich podstawie nowej wiedzy i wyciągnięcia najważniejszych konkluzji ze zgromadzonego materiału badawczego.

- **Synteza** – będąca scaleniem pozyskanych faktów w jedną spójną i logiczną całość, jest niezbędną techniką, dzięki której przy studiowaniu wielu dokumentów normatywnych czy też danych pozyskanych z badań sondażowych, dzięki czemu przy jej pomocy badacz łączy fragmenty, by zrozumieć relacje między nimi i istotę całości problemu.

- **Ankietowanie** - wykorzystanie tej techniki, daje możliwość by udzielić odpowiedzi na pytanie dotyczące oceny działań Wojsk Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce procesie zwalczania pandemii COVID-19. Szczegółowy opis badań oraz kwestionariusz ankiety znajduje się w jednym z kolejnych rozdziałów.

- **Wywiad** – nie wszystkie interesujące dane zawarte są w dokumentach normatywnych dlatego warto przeprowadzić badania jakościowe. Można postawić śmiałą tezę, że większość politycznych działań wykuwa się w ramach spotkań i rozmów „za zamkniętymi drzwiami”. Dzięki zastosowaniu wywiadów – spersonalizowanych w zależności do pełnionej przez daną osobę funkcji, można poznać motywacje podejmowanych decyzji oraz oceny konkretnych działań. W przypadku tworzenia założeń polityki bezpieczeństwa, istotną rolę odgrywają uzgodnienia czynione podczas spotkań, konferencji oraz rządowych

i ministerialnych porad. Informacje te nie zawsze zostają zachowane w formie fizycznej, można je pozyskać jedynie na podstawie wspomnień uczestników, biorących udział w tych przedsięwzięciach. Dlatego wskazane jest przeprowadzenie rozmów z decydentami i naukowcami, by ustrukturyzować i skonfrontować zebrany materiał. W publikacjach z zakresu metodologii nauk o bezpieczeństwie spotkać można się z wieloraką typologizacją wywiadów w zależności od ilości pytań, stylu ich tworzenia (otwarte czy też pytania zamknięte) sposobu doboru respondentów oraz ilości planowych do pozyskania informacji. W takiej korelacji najbardziej trafny do zastosowania wydaje się wywiad standaryzowany w formie wcześniej przygotowanego kwestionariusza ankiety<sup>36</sup>. Biorąc jednak pod uwagę ilość respondentów oraz fakt, iż każda z poniższych osób pełniła kierownicze funkcje czy też działała naukowo w odmiennym zakresie, konieczne jest dostosowanie kwestionariusza bezpośrednio do danego respondenta z uwzględnieniem jego pełnionej roli, podejmowanych działań lub zainteresowań badawczych. Rodzi to dodatkowe wymagania, ponieważ przed przeprowadzeniem właściwych badań i stworzeniem poszczególnych kwestionariuszy, autor dysertacji będzie musiał szczegółowo zapoznać się z działaniami poszczególnych osób, tak by pytania były jak najbardziej głębokie i dotyczyły sektora odpowiedzialności/zainteresowań respondentów. We wszystkich tych ankietach znajdzie się jednak wspólny rdzeń i kilka tożsamy pytań dotyczących postrzegania przez respondentów kwestii polityki bezpieczeństwa, ocen powstania Wojsk Obrony Terytorialnej czy też opinii na temat działań WOT w czasie pandemii COVID-19. W takim ujęciu warto pokusić się o nadanie takiej częściowo autorskiej technice badawczej nazwy. Opierając się na pogłębionych, spersonalizowanych pytaniach otwartych właściwą frazą określającą to zamierzenie będzie: spersonalizowany indywidualny ekspercki wywiad pogłębiony. Opracowanie własnego sposobu badań jest tożsame z zaleceniami określonymi w monografii: „*Metody, techniki i narzędzia badawcze nauk o bezpieczeństwie*”, w której autorzy biorąc pod uwagę zmiany w środowisku bezpieczeństwa uważają, że niewystarczająca jest opisana liczba metod i technik badawczych w odniesieniu do szerokiej specyfiki dyscypliny. Zależność taka miałaby wzrastać w odniesieniu do „potrzeby poszukiwania nowego paradygmatu, który byłby użyteczny dla wyjaśniania, opisu a także wobec potrzeb dydaktyki akademickiej”<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> J. Gierszewski, A. Pieczywok, *Metodologiczne podstawy (...)*, op., cit. s. 43.

<sup>37</sup> A. Dawidczyk, J. Jurczak, P. Łuka, *Metody, techniki i narzędzia badawcze nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2019, S. 53.

## **W badaniu wzięły udział następujące grupy osób:**

### **Politycy:**

- Dr Władysław Kosiniak - Kamysz – Wiceprezes Rady Ministrów Minister Obrony Narodowej, lekarz, poseł na Sejm RP VIII, IX, X kadencji, Minister Pracy i Polityki Społecznej w latach 2011 – 2015.
- Mariusz Błaszczak – Wiceprezes Rady Ministrów w latach 2022 – 2023, Minister Obrony Narodowej w latach 2018 – 2023, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2015 – 2018, poseł na Sejm RP VI, VII, VIII, IX, X kadencji.
- Antoni Macierewicz – Minister Obrony Narodowej w latach 2015 – 2018, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej w latach 2005 - 2007, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 1991 – 1992, poseł na Sejm RP I, III, IV, VII, VIII, IX, X, kadencji.
- Dr Janusz Onyszkiewicz – pierwszy w historii III RP cywilny wiceszef resortu obrony narodowej (1990), Minister Obrony Narodowej w latach 1992 – 1993 oraz 1997 – 2000, Wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2004 - 2007, poseł na Sejm RP I, II, III kadencji.
- Dr hab. Romuald Szeremietiew – p.o. Minister Obrony Narodowej w roku 1992, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej w 1992r. oraz w latach 1997 - 2001, poseł na Sejm RP III kadencji, do 2016r. profesor nadzwyczajny w Akademii Sztuki Wojennej z której odszedł na znak protestu przeciwko działaniom ówczesnego szefa MON.
- Wojciech Konieczny – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia, lekarz, senator X, XI kadencji, wiceprzewodniczący senackiej Komisji Zdrowia.
- Marcin Ociepa – Przewodniczący sejmowej Podkomisji Stałej ds. Społecznych w Wojsku, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej w latach 2019 - 2023, poseł na Sejm RP IX, X kadencji.
- Jerzy Wcisła – wiceprzewodniczący senackiej Komisji Obrony Narodowej, Sekretarz Senatu X kadencji, senator IX, X i XI kadencji, inicjator senackich uchwał dot. strategii walki z pandemią COVID-19.

### **Generalowie:**

- Gen. dr Mieczysław Gocuł – Rektor – Komendant Akademii Sztuki Wojennej, w latach 2013 – 2017 Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego

- Gen. dr Mirosław Różański – przewodniczący senackiej Komisji Obrony Narodowej, Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych w latach 2015 – 2017, senator XI kadencji.
- Gen. dr Maciej Klisz – Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, Szef Sztabu Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2017 – 2019, Zastępca Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2020 – 2023, Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej w roku 2023.
- Gen. prof. Bogusław Pacek – Rektor - Komendant Akademii Obrony Narodowej w latach 2012 – 2015, doradca Ministra Obrony Narodowej Tomasza Siemoniaka i pełnomocnik ministra ds. społecznych inicjatyw proobronnych, autor pomysłu przekształcenia Narodowych Sił Rezerwowych w terytorialną Armię Krajową.
- Gen. Leon Komornicki – Zastępca Szefa Sztabu Generalnego w latach 1992 -1997, w tym czasie podlegał mu Zarząd Obrony Terytorialnej Sztabu Generalnego, zwolennik tworzenia obrony terytorialnej w latach 90. XX wieku.

#### **Naukowcy:**

- Prof. Ryszard Jakubczak – wykładowca akademicki, praktyk i teoretyk wojskości specjalizujący się w kwestii obrony terytorialnej oraz autor największej ilości polskich publikacji naukowych dotyczących tej tematyki, od lat 90. XX wieku zwolennik tworzenia masowej i powszechnej obrony terytorialnej.
- Prof. Jarosław Pinkas – Główny Inspektor Sanitarny w latach 2018 – 2020, wiceminister zdrowia w latach 2005 – 2017, 2015 – 2017, minister w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 2017 – 2018, w latach 2018–2024 konsultant krajowy w dziedzinie zdrowia publicznego, lekarz specjalista zdrowia publicznego, medycyny rodzinnej, medycyny społecznej i chirurgii ogólnej, współtwórca polityki bezpieczeństwa RP w czasie pandemii COVID-19, wykładowca akademicki.
- Prof. Andrzej Horban – główny doradca Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego do spraw COVID-19, Przewodniczący Rady Medycznej a następnie do 2023r. Przewodniczący Rady ds. COVID-19, lekarz specjalista w zakresie chorób zakaźnych, współtwórca polityki bezpieczeństwa RP w czasie pandemii COVID-19, wykładowca akademicki.
- Dr Grzegorz Kwaśniak - w 2015r. Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej do Spraw Utworzenia Obrony Terytorialnej, w latach 2016 – 2020 dyrektor Biura do

Spraw Utworzenia Obrony Terytorialnej, twórca koncepcji budowy Wojsk Obrony Terytorialnej na podstawie której powstał nowy Rodzaj Sił Zbrojnych RP.

- Dr Jacek Bartkowiak – starosta powiatu słupeckiego w województwie wielkopolskim, na terenie którego w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 zadania realizowali żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej.
- **Synteza oraz wnioskowanie** – poprzez połączenie poszczególnych elementów, zgromadzonych zarówno normatywnych jak i niefizycznych materiałów (np. w formie wywiadu), w ramach wnioskowania, jest możliwość odpowiedzieć na pytania szczegółowe łączące wiele aspektów np. politykę bezpieczeństwa RP z zagadnieniami ochrony zdrowia.

### 1.7. Przegląd literatury przedmiotu

Autor, przeprowadzając przegląd aktualnych badań i gromadząc literaturę przedmiotu uznał, że na szczególne wyróżnienie zasługuje praktycznie cały dorobek naukowy prof. Ryszarda Jakubczaka. Ten pułkownik w stanie spoczynku, już w 1998 roku uzyskał stopień doktora habilitowanego za pracę pt.: *„Wojska Obrony Terytorialnej III Rzeczypospolitej Polskiej”*<sup>38</sup>, a dwa lata później rozpoczął realizację grantu *„System obrony terytorialnej Polski - państwa funkcjonującego w strukturach NATO”*<sup>39</sup>. Późniejszy dorobek profesora skupiony był na badaniach obrony terytorialnej, jego najważniejsze monografie to: *„Wojska Obrony Terytorialnej: militarne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej u progu trzeciego tysiąclecia”*<sup>40</sup>, *„Obrona terytorialna III RP: strategia, sztuka operacyjna, taktyka: militarne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej u progu trzeciego tysiąclecia”*<sup>41</sup> oraz najnowsza, która ukazała się w 2020 roku: *„System powszechnej obrony terytorialnej w Polsce”*<sup>42</sup>. Koncentrując się na dorobku naukowym prof. Jakubczaka autor zwracał, także uwagę na prace dyplomowe i dysertacje doktorskie, które powstały pod jego kierunkiem, a także te, które recenzował i wniosły one wkład w badania obrony terytorialnej.

Swoją pracę habilitacyjną w nieco innej perspektywie wykorzystania obrony terytorialnej, poświęcił również prof. Witold Lidwa, która była zatytułowana:

---

<sup>38</sup> Dorobek naukowy prof. Ryszarda Jakubczaka, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=21176&\\_k=1jacqs](https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=21176&_k=1jacqs) (dostęp z dnia 10.09.2021r.).

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> R. Jakubczak, *Wojska Obrony Terytorialnej: militarne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej u progu trzeciego tysiąclecia*, Bellona, Warszawa 2002.

<sup>41</sup> R. Jakubczak, *Obrona terytorialna III RP: strategia, sztuka operacyjna, taktyka: militarne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej u progu trzeciego tysiąclecia*, Agencja Wydawnicza Jerzy Mostowski, Warszawa 2004.

<sup>42</sup> R. Jakubczak, *System powszechnej obrony terytorialnej w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno, 2020.

„Współdziałanie wojsk operacyjnych z siłami obrony terytorialnej w działaniach na obszarze kraju”<sup>43</sup>. Praca ta, była jedną z ważniejszych rozpraw dotyczących współdziałania obrony terytorialnej (szczególnie z perspektywy ówczesnych nauk wojskowych), jednak biorąc pod uwagę fakt, że przygotowano ją pod koniec lat 90 XX wieku, z obiektywnych względów nie podejmowała tematyki „współczesnych” Wojsk Obrony Terytorialnej.

Z kolei praca doktorska dr hab. Mieczysława Kozińskiego traktowała obronę terytorialną w kontekście działań pozamilitarnych: „Użycie wojsk obrony terytorialnej we współdziałaniu z siłami układu pozamilitarnego w działaniach humanitarnych” i podobnie jak w przypadku prof. Lidwy, można traktować tą pracę z perspektywy historycznej, ponieważ powstawała w pierwszych latach XXI wieku.

Jedną z nowszych publikacji – wydaną w 2019 roku jest monografia dr hab. Przemysława Wywiśla pt.: „Wykorzystanie doświadczeń Armii Krajowej w budowie nowoczesnej Obrony Terytorialnej”<sup>44</sup>, opiera się ona na pracy habilitacyjnej pod tym samym tytułem<sup>45</sup>. Jest to dogłębna analiza działań, mechanizmów i struktur Armii Krajowej, które mogą częściowo być przeniesione i wykorzystywane we „współczesnych” Wojskach Obrony Terytorialnej (warto dodać, iż jednym z identyfikatorów WOT, jest symbol Polski Walczącej – z którym utożsamiało się praktycznie całe podziemie niepodległościowe w czasie II wojny światowej – a szczególnie Armia Krajowa).

W roku 2020 w Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie zostały obronione dwie rozprawy doktorskie, przygotowane pod opieką prof. Leszka Elaka, pierwsza z nich pt.: „Działania taktyczne Wojsk Obrony Terytorialnej na obszarze kontrolowanym przez przeciwnika”<sup>46</sup>, przygotowana została przez Mateusza Urbanka. W pracy charakteryzowano cele, zadania formacji, jednak temat został zawężony głównie do (hipotetycznych) działań WOT w sytuacji konfliktu zbrojnego i wypełniania zadań związanych ze zwalczaniem zagrożeń militarnych do jakich należy zajęcie danego terenu przez przeciwnika. Odmienne ujęcie problemu zdefiniował i badał Marek Jan Kuczyński w pracy pt.: „Wojska Obrony Terytorialnej w aspekcie konfliktu hybrydowego”<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Dorobek naukowy prof. Witolda Lidwy, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=92234&\\_k=mryf20](https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=92234&_k=mryf20) (dostęp z dnia 21.01.2024r.).

<sup>44</sup> P. Wywiś, *Wykorzystanie doświadczeń Armii Krajowej w budowie nowoczesnej Obrony Terytorialnej*, Uniwersytet Pedagogiczny Kraków, Kraków 2019.

<sup>45</sup> Dorobek naukowy dr hab. Przemysława Wywiśla, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=352957&\\_k=pnnmsq](https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=352957&_k=pnnmsq), (dostęp z dnia 11.09.2021r.).

<sup>46</sup> Dysertacja doktora Mateusza Urbanka, Repozytorium Akademii Sztuki Wojennej, <https://sin.akademia.mil.pl/dissertations/details/d198>, (dostęp z dnia 11.09.2021r.).

<sup>47</sup> Dysertacja doktora Jana Kuczyńskiego, Repozytorium Akademii Sztuki Wojennej, <https://sin.akademia.mil.pl/dissertations/details/d217>, (dostęp z dnia 11.09.2021r.).



W trakcie prac nad niniejszą dysertacją, w Uniwersytecie Kaliskim w roku 2023, obroniono dwie prace doktorskie dotyczące Wojsk Obrony Terytorialnej. Pierwsza z nich pt. „*Wojska Obrony Terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej*”, autorstwa doktora Artura Jakubczaka<sup>48</sup> traktowała temat z perspektywy centralnej i nie znalazł się w niej żaden rozdział dotyczący pandemii COVID-19. Kolejna dysertacja pt.: „*Wojska Obrony Terytorialnej w działaniach na rzecz bezpieczeństwa państwa*”, autorstwa doktora Pawła Zagórskiego<sup>49</sup>, zawierała 20-stronny podrozdział charakteryzujący ogólne zaangażowanie WOT-u w działania zwalczania pandemii, postrzegane z perspektywy centralnej.

Przegląd aktualnych badań, dotyczących Wojsk Obrony Terytorialnej, można zakończyć na raportach opracowanych przez fundację Stratpoints – organizację skupiającą wielu ekspertów z zakresu bezpieczeństwa/obronności i generałów w stanie spoczynku. Najważniejszy i najbardziej obszerny jest dokument opracowany na zlecenie Biura Analiz Sejmowych w 2018 roku zatytułowany: „*Wojska Obrony Terytorialnej stan obecny, pożądane kierunki zmian*”<sup>50</sup>, autorstwa generałów Mirosława Różańskiego, Adama Dudy, Jana Rajchela, Tomasza Drewniaka, Jarosława Stróżyka. Zaangażowanie tylu oficerów, w tym byłego Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, daje rękojmię przeprowadzenia wnikliwej analizy oraz określenia wariantów rozwoju WOT. Kolejny – zaledwie 11-stronicowy raport pt.: „*Wojska Obrony Terytorialnej – 3 lata później*”<sup>51</sup>, przygotowany przez płk. rez. Marka Napierałę, traktować należy bardziej jako tekst publicystyczny aniżeli dogłębną analizę naukową. W ten sam sposób należy określić kolejny dokument tego samego autora, opublikowany w 2021 roku pt.: „*WOT – formacja wojskowa, czy zbrojne ramię partii rządzącej*”<sup>52</sup>, w którym wyraźnie widać prywatne opinie i poglądy autora.

Kwestii polityki bezpieczeństwa, została poświęcona znacznie szersza literatura, skupiająca się zarówno na samym pojęciu i jego etymologii. Wspomnieć można chociażby

---

<sup>48</sup> Dysertacja doktora Artura Jakubczaka, Repozytorium Uniwersytetu Kaliskiego, [http://akademia.kalisz.pl/biuletyn/pliki/files/doktoranci/A.%20R.%20Jakubczak%20%20Rozprawa%20doktorska\(1\).pdf](http://akademia.kalisz.pl/biuletyn/pliki/files/doktoranci/A.%20R.%20Jakubczak%20%20Rozprawa%20doktorska(1).pdf), (dostęp z dnia 21.01.2024r.).

<sup>49</sup> Dysertacja doktora Pawła Zagórskiego, Repozytorium Uniwersytetu Kaliskiego, <https://uniwersytetkaliski.edu.pl/uczelnia/procedura-postepowania-o-nadanie-stopnia-naukowego-doktora/pawel-zagorski/>, (dostęp z dnia 21.01.2024r.).

<sup>50</sup> M. Różański, A. Duda (i inni), *Wojska Obrony Terytorialnej stan obecny, pożądane kierunki zmian*, [https://www.stratpoints.eu/wp-content/uploads/2018/03/WOT\\_stan-obecny-i-po%C5%BC%C4%85dane-runki-zmian\\_BAS\\_FINALEX.pdf](https://www.stratpoints.eu/wp-content/uploads/2018/03/WOT_stan-obecny-i-po%C5%BC%C4%85dane-runki-zmian_BAS_FINALEX.pdf), (dostęp z dnia 11.09.2021r.).

<sup>51</sup> M. Napierała, *Wojska Obrony Terytorialnej – 3 lata później*, [https://www.stratpoints.eu/publikacje/wot\\_3\\_lata/](https://www.stratpoints.eu/publikacje/wot_3_lata/), (dostęp z dnia 11.09.2021r.).

<sup>52</sup> M. Napierała, *WOT – formacja wojskowa, czy zbrojne ramię partii rządzącej*, <https://www.stratpoints.eu/wp-content/uploads/2021/08/WOT-formacja-wojskowa-czy-zbrojne-ramie-NAPIERALA.pdf>, (dostęp z dnia 11.09.2021r.).

pracę prof. Malendowskiego z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, który w 1998 roku opublikował monografię pt.: *„Polityka bezpieczeństwa RP, uwarunkowania – strategia – kierunki działania”*<sup>53</sup> (pomimo iż od wydania publikacji minęły ponad dwie dekady, a Polska w tym czasie weszła w skład struktur NATO i Unii Europejskiej to część uwarunkowań jest nadal aktualna). Prof. UAM Łukasz Donaj - skupił się na analizie historycznej i etymologicznej polityki bezpieczeństwa, szczególnie ważny jest pierwszy rozdział jego monografii pt. *„Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy 1991 – 2004”*<sup>54</sup>, w którym poddaje analizie wyłącznie samo pojęcie. Prof. gen. Bogusław Pacek - były komendant Akademii Obrony Narodowej, w swojej książce pt.: *„Udział Sił Zbrojnych RP w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa”*<sup>55</sup>, już w rozdziale pierwszym zatytułowanym: *„Bezpieczeństwo w polityce RP”*, dokonuje reasumpcji polityki bezpieczeństwa w kontekście wyzwań i uwarunkowań zmieniających się dokumentów strategicznych. W ostatniej dekadzie powstało też kilka rozpraw doktorskich podejmujących odmienne aspekty polityki bezpieczeństwa, takie jak: *„Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 2005 – 2010”*<sup>56</sup>, *„Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w polityce bezpieczeństwa Polski po roku 1999”*<sup>57</sup>; *„Determinanty polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego po przystąpieniu Polski do NATO”*<sup>58</sup>. Jednak żadna z powyższych prac nie odnosi się bezpośrednio do problematyki Wojsk Obrony Terytorialnej.

Przegląd piśmiennictwa podejmującego tematykę bezpieczeństwa zdrowotnego w kontekście zagrożenia pandemią COVID-19, warto rozpocząć od publikacji zagranicznych a szczególnie tej, która ukazała się na początku trwania pandemii. Był to artykuł naukowców z Uniwersytetu Georgetown pt.: *„Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective”*<sup>59</sup>, w którym poruszono kwestie działań administracji publicznej, które powinny zostać podjęte by zahamować rozwój nowego zagrożenia. Prof. Lawrence Gostin, reprezentujący ta samą

---

<sup>53</sup> W. Malendowski, *Polityka bezpieczeństwa RP: uwarunkowania- strategia- kierunki działania*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 1998.

<sup>54</sup> Ł. Donaj, *Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy 1991 – 2004*, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych, Łódź 2005.

<sup>55</sup> B. Pacek, *Udział Sił Zbrojnych RP w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

<sup>56</sup> Dysertacja doktora Arkadiusza Sekścińskiego, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=277597&\\_k=bzk5ml](https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=277597&_k=bzk5ml), (dostęp z dnia 12.09.2021r.).

<sup>57</sup> Dysertacja doktora Marcelego Furmana, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=299169&\\_k=0veuam](https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=299169&_k=0veuam), (dostęp z dnia 12.09.2021r.).

<sup>58</sup> Dysertacja doktora Adama Sokołowskiego, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=309462&\\_k=0ekt1t](https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=309462&_k=0ekt1t) (dostęp z dnia 12.09.2021r.).

<sup>59</sup> M. Kavanagh, R. Singh, *Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective*, „Journal of Health Politics and Law”, nr 6 /2020, s. 997.

uczelnię, na bazie doświadczeń trwającej jeszcze pandemii, wydał książkę pt.: „*Global Health Security. A Blueprint for the Future*”<sup>60</sup>, traktująca tematykę z globalnej perspektywy. Podobny wymiar ma obszerna publikacja pod redakcją prof. Navad Moraga pt.: „*Impacts of the Covid-19 Pandemic. International Laws, Policies, and Civil Liberties*”<sup>61</sup>, na łamach której możemy prześledzić rozwój pandemii w poszczególnych państwach z wyróżnieniem konkretnych fal zachorowań i reakcji lokalnych władz.

O ile anglojęzycznych publikacji na temat pandemii COVID-19, ze względu na jej globalny wymiar powstało wiele, to biorąc pod uwagę „lokalny” charakter pracy, autor skupił się na przeglądzie rodzimych materiałów. Jedną z najbardziej aktualnych pozycji jest monografia pt.: „*Bezpieczeństwo zdrowotne implikacje dla bezpieczeństwa narodowego*” autorstwa dr hab. Mateusza Kuczabskiego, który od początku swojej działalności naukowej zajmuje się łączeniem tematyki bezpieczeństwa oraz zdrowia. Już na wstępie tego prawie 400 stronicowego dzieła, autor dokonuje analizy pojęcia „bezpieczeństwo zdrowotne” i jego ewolucji na przestrzeni dziejów<sup>62</sup>. W monografii znajduje się także podrozdział dotyczący współpracy cywilno – wojskowej w celu przeciwdziałania pandemii COVID-19. Problematyka ta zostaje poruszona jednak bardziej z perspektywy globalnej dotyczącej działań sojuszniczych NATO wobec nowego zagrożenia. Na łamach niniejszej pracy, należy także wykorzystać opracowania dotyczące pokrewnych zagadnień pandemii COVID-19, takich jak np. analizujących zmiany prawne w interesującym okresie czy badające działania administracji publicznej na różnych szczeblach. W tematyce tej przydatne będą publikacje pt.: „*COVID-19: ustawy antykryzysowe: zbiór przepisów*”<sup>63</sup>; „*COVID-19: ustawy antykryzysowe: zbiór przepisów z omówieniem*”<sup>64</sup>; „*Społeczne, gospodarcze i polityczne skutki pandemii COVID-19 w Polsce: analizy i komentarze*”<sup>65</sup>. Wraz z kolejnymi falami pandemii COVID-19, naukowcy zaczęli dostrzegać zaangażowanie Wojsk Obrony Terytorialnej w procesie przeciwdziałania temu zagrożeniu i podejmować analizy tej tematyki. Jedną z pierwszych prac na ten temat był np. artykuł profesorów Sławomira Byleña i Wojciecha Nyszka, reprezentujących kolejno: Wojskową Akademię Techniczną

---

<sup>60</sup> L. Gostin, *Global Health Security. A Blueprint for the Future*, Harvard University Press, Cambridge 2021.

<sup>61</sup> N. Morag (red.), *Impacts of the Covid-19 Pandemic. International Laws, Policies, and Civil Liberties*, Wiley, Nowy Jork 2022.

<sup>62</sup> M. Kuczabski, *Bezpieczeństwo zdrowotne implikacje dla bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2022, s. 12 – 25.

<sup>63</sup> W. Żelazowska (red.), *COVID-19: ustawy antykryzysowe: zbiór przepisów*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.

<sup>64</sup> N. Krej, *COVID-19: ustawy antykryzysowe: zbiór przepisów z omówieniem*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.

<sup>65</sup> S. Garbat (red.), *Społeczne, gospodarcze i polityczne skutki pandemii COVID-19 w Polsce: analizy i komentarze*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2020.

i Akademię Sztuki Wojennej. Na łamach tej publikacji podjęto analizę nie tylko poszczególnych działań wsparcia innych podmiotów przez WOT ale zwrócono także uwagę na innowacje w postaci cyfryzacji wnioskowania o pomoc, co miało uelastyczyć kwestie proceduralne<sup>66</sup>. W 2023 roku ukazała się monografia „Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia COVID-19 w Wielkopolsce”, podejmująca tą problematykę na terenie interesującym autora dysertacji. Znalazły się w niej artykuły dotyczące m.in. konceptualizacji bezpieczeństwa zdrowotnego, funkcjonowania szpitala tymczasowego w Poznaniu oraz współdziałania służb i zaangażowania 12 Wielkopolskiej Brygady Wojsk Obrony Terytorialnej<sup>67</sup>.

Samo pojęcie bezpieczeństwo zdrowotne, doczekało się także omówienia w literaturze przedmiotu. Dobrym tego przykładem są monografie „Bezpieczeństwo zdrowotne – istota, pojęcie, ewolucja”<sup>68</sup> czy też „Bezpieczeństwo zdrowotne człowieka: wybrane problemy”<sup>69</sup>. Podobnie jak polityka bezpieczeństwa, wyodrębniło się także pojęcie polityka zdrowotna/polityka ochrony zdrowia. W tym temacie warto sięgnąć po następujące opracowania: „Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym”<sup>70</sup>; „Polityka zdrowotna”<sup>71</sup>; „Polski system ochrony zdrowia”<sup>72</sup>.

## 1.8. Wnioski

Przedstawiona w niniejszym rozdziale propozycja założeń metodologicznych stanowi fundament dla dalszego procesu badawczego, ukierunkowanego na analizę polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu zagrożeń epidemicznych, ze szczególnym uwzględnieniem roli Wojsk Obrony Terytorialnej. Usystematyzowanie głównych założeń oraz osadzenie problematyki badawczej w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie pozwoliło na precyzyjne wyznaczenie granic poznawczych pracy, przy jednoczesnym uwzględnieniu jej interdyscyplinarnego charakteru. Złożoność badanego

---

<sup>66</sup> S. Byleń, W. Nyszk, *Udział Wojsk Obrony Terytorialnej we wsparciu układu pozamilitarnego w walce z pandemią COVID-19*, „Systemy Logistyczne Wojsk” nr (56)/2022, s. 35 – 52.

<sup>67</sup> M. Tomaszuk, D. Dymek (red.) *Środowisko Bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia COVID-19 w Wielkopolsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2023.

<sup>68</sup> M. Borkowski, C. Krawczyk, E. Sadowska, *Bezpieczeństwo zdrowotne – istota, pojęcie, ewolucja*, Wydawnictwo Libron, Kraków 2021.

<sup>69</sup> M. Borkowski, A. Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo zdrowotne człowieka: wybrane problemy*, Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, Gdańsk 2013.

<sup>70</sup> C. Włodarczyk, *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne Vesalius, Łódź, 1996,

<sup>71</sup> S. Gryncier, *Polityka zdrowotna*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2015.

<sup>72</sup> M. Paszkowska, *Polski system ochrony zdrowia*, Difin, Warszawa 2020.

zjawiska, jakim była pandemia COVID-19, wymusiła bowiem sięgnięcie po dorobek nauk o polityce i administracji, nauk prawnych oraz nauk o zdrowiu, co pozostaje w zgodzie z postulatami współczesnych badaczy, wskazujących na konieczność wieloaspektowego ujmowania fenomenu bezpieczeństwa.

Uzasadnienie wyboru tematu opiera się na zidentyfikowaniu istotnej luki badawczej. Jakkolwiek w literaturze przedmiotu pojawiają się opracowania dotyczące funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej oraz ogólne analizy zarządzania kryzysowego w dobie pandemii, brakuje kompleksowych studiów łączących te dwa obszary w perspektywie regionalnej (województwo wielkopolskie) oraz systemowej. Pandemia COVID-19 stała się pierwszym, realnym testem zdolności państwa i jego sił zbrojnych do reagowania na masowe zagrożenia niemilitarne w skali globalnej. W tym kontekście, analiza działań WOT – formacji, której jednym z ustawowych zadań jest wsparcie układu pozamilitarnego – wydaje się kluczowa dla oceny efektywności przyjętego modelu bezpieczeństwa narodowego. Wybór Wielkopolski jako obszaru badań szczegółowych podyktowany był specyfiką tego regionu, dynamiką rozwoju pandemii oraz faktem, że terytorialsi działali tam z dala od centralnych ośrodków decyzyjnych, co pozwala na rzetelniejszą ocenę skuteczności procedur wykonawczych.

Sformułowane cele badawcze – poznawczy i utylitarny – determinują strukturę dysertacji. Celem nadrzędnym jest nie tylko diagnoza stanu faktycznego i ocena polityki bezpieczeństwa w latach 2020–2022, ale przede wszystkim wypracowanie modelu doskonalenia systemu na przyszłość. Postawiony problem główny oraz problemy szczegółowe, a także skorelowane z nimi hipotezy, koncentrują się na weryfikacji założenia, iż Wojska Obrony Terytorialnej stanowią efektywny i niezbędny element realizacji polityki bezpieczeństwa RP, choć ich pełne wykorzystanie wymaga optymalizacji rozwiązań organizacyjno-prawnych oraz usprawnienia koordynacji na linii cywilno-wojskowej. W celu rozwiązania problemów badawczych i weryfikacji hipotez przyjęto strategię badań mieszanych, łączącą metody teoretyczne i empiryczne. Zastosowanie analizy instytucjonalno-prawnej pozwoli na zbadanie ram legislacyjnych funkcjonowania państwa w stanach zagrożenia epidemicznego, ze szczególnym uwzględnieniem specustaw covidowych oraz przepisów regulujących działanie sił zbrojnych. Krytyczna analiza źródeł oraz analiza porównawcza umożliwiły z kolei konfrontację założeń teoretycznych i planistycznych z rzeczywistym przebiegiem operacji „Odporna wiosna” i „Trwała Odporność”. Szczególną wartość poznawczą w niniejszej pracy posiadają zastosowane techniki badań, w tym autorska metoda określona jako „spersonalizowany indywidualny

ekspercki wywiad pogłębiony”. Dobór grupy badawczej ma charakter unikatowy w skali dotychczasowych badań nad bezpieczeństwem w Polsce. Pozyskanie opinii kluczowych decydentów reprezentujących różne obozy polityczne (w tym wszystkich ministrów obrony narodowej ostatniej dekady: Antoniego Macierewicza, Mariusza Błaszczaka, Władysława Kosiniaka-Kamysza, a także wcześniej pełniących tę funkcję: Janusza Onyszkiewicza i Romualda Szeremietiewa), najwyższych dowódców wojskowych (m.in. gen. Macieja Klisza, gen. Mirosława Różańskiego) oraz ekspertów medycznych bezpośrednio doradzających rządowi (prof. Andrzeja Horbana, prof. Jarosława Pinkasa), pozwala na uzyskanie wielowymiarowego i obiektywnego obrazu badanej rzeczywistości. Zestawienie perspektywy decydentów szczebla centralnego z pozyskanymi dokumentami z wybranego samorządu terytorialnego oraz wynikami badań ankietowych przeprowadzonych wśród personelu medycznego w Wielkopolsce, zapewnia kompleksową weryfikację skuteczności działań WOT w połączeniu z punktem wyjścia do stworzenia koncepcji doskonalenia realizacji polityki bezpieczeństwa państwa.

## Rozdział II

### Polityka bezpieczeństwa III RP

#### 2.1. Polityka bezpieczeństwa – próba konceptualizacji

##### 2.1.1. Etymologia pojęcia „bezpieczeństwo”

Sformułowanie „polityka bezpieczeństwa” jest powszechnie wykorzystywane w tekstach naukowych, popularnonaukowych jak i dyskusjach dotyczących zmieniających się zagrożeń. Pomimo tak częstego stosowania tej frazy, nie została ona jednoznacznie usystematyzowana w kontekście zagrożeń militarnych jak i pozamilitarnych państwa<sup>73</sup>. W literaturze przedmiotu można znaleźć próbę rozwinięcia tego pojęcia w kontekście nauk o bezpieczeństwie czy też nauki o stosunkach międzynarodowych. W celu próby konceptualizacji znaczenia w zakresie nauki o polityce i administracji, tak by właściwie oddawała kontekst uwarunkowań III Rzeczypospolitej, należy najpierw zdefiniować czym tak właściwe jest „bezpieczeństwo” i skąd wywodzi się rodowód tego pojęcia. Niemożliwe jest, znalezienie odpowiedniej współczesnej definicji, bez dokonania przeglądu tego zjawiska, które swoją genezą sięga początków cywilizacji. Prof. Brunon Hołyst twierdzi, że bezpieczeństwo było i jest warunkiem przetrwania gatunku ludzkiego<sup>74</sup>. Podobne rozważania, są zgodne z wiedzą medyczną i psychologiczną o naszym gatunku. Najdobitniej świadczy o tym hierarchia potrzeb nazwana od nazwiska jej twórcy Piramidą Masłowa, w której bezpieczeństwo jest drugim najważniejszym do zaspokojenia niezbędnym warunkiem egzystencji człowieka, zaraz po dostarczeniu pożywienia i realizacji aspektów fizjologicznych<sup>75</sup>.

Sięgający czasów antyku rodowód słowa bezpieczeństwo przedstawia dr hab. Marko Babić, przywołując greckie słowo *asphaleia* (ασφαλεια) - *bezpieczeństwo*, które wywodzi się z pojęcia *sphallo* – mające oznaczać upadek/porażkę/ryzyko/rozczarowanie. Badacz ten uważa, iż z fraz tych narodził się łaciński wyraz *fallo*, który wyewoluował w angielskie *false*, będący jednak zaprzeczeniem bezpieczeństwa i wyrażeniem porażki, błędu<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012, s. 148.

<sup>74</sup> B. Hołyst, *Bezpieczeństwo – Ogólne problemy badawcze*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2014, s. 15.

<sup>75</sup> A. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, <https://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm> (dostęp z dnia 01.06.2023r.).

<sup>76</sup> M. Babić, *Polityka bezpieczeństwa państw Bałkanów Zachodnich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, s. 18.

W związku z powyższym, trafne staje się spostrzeżenie dr Anny Suskiej, która zauważyła: „Gdy człowiek zorientował się, że sam nie jest w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa, zdecydował się na tworzenie większych wspólnot, które z czasem ewoluowały w zalążki organizacji państwowych, a później w same państwa”<sup>77</sup>. Zadania takie wypełniały już pierwsze osady, powstałe wiele wieków przed naszą erą, jak np. zlokalizowana w Biskupinie (która oprócz funkcji bytowej, dzięki wałom obronnym zapewniała mieszkańcom bezpieczeństwo). Jest to jeden z najstarszych i bardziej rozpoznawalnych przykładów takich obiektów na obecnych ziemiach polskich. W innych rejonach świata – a szczególnie na Bliskim Wschodzie już w 4 tys. lat przed naszą erą, uformowały się duże skupiska ludzkie, tworzące miasta państwa. Powstałe w Mezopotamii ośrodki, były samodzielnymi centrami militarno – politycznymi, często otoczonymi budowlami obronnymi, posiadającymi wojska rekrutujące się z mieszkańców danej społeczności.

Zarówno współczesne prawodawstwo jak i zachodnia kultura, opierają się na wzorcach ze starożytnych traktatów i osiągnięć. W greckiej i rzymskiej filozofii, znajdowało się wiele odniesień do aspektów ówczesnego świata - począwszy od tworzenia modelu idealnego państwa, mającego zaspokajać najważniejsze potrzeby obywateli i zapewnić przetrwanie organizmu politycznego. Takie liczne nawiązania, znajdują się w „*Państwie*” Platona. Jest to jeden z najstarszych przekazów, w których możemy znaleźć szeroki opis aspektów bezpieczeństwa. Dzieło Platona, jest zarazem traktatem filozoficznym jak i podręcznikiem wizji idealnego organizmu społecznego. Najlepszym tego przykładem jest fragment spisanej rozmowy, w której myśliciel daje wskazówki: „przede wszystkim trzeba wszystko tak urządzić, żeby dzieci nigdy nie były narażone na niebezpieczeństwo”<sup>78</sup>. Jest to jedna z przesłanek, którą możemy traktować jako pierwsze potwierdzenie, iż bezpieczeństwo jest procesem ciągłym, rozwijanym przez sprawujących władzę i mającym długofalowe skutki w perspektywie następnych pokoleń. Jest to także, załączek myślenia strategicznego w klasycznej formie tego pojęcia, polegającego na zapewnieniu egzystencji i możliwości rozwoju (lub ekspansji) danego organizmu społecznego lub politycznego.

Najważniejsze, iż w myśli Platona możemy dostrzec korelację kwestii bezpieczeństwa, zdrowia oraz wojskowości. Po raz pierwszy w historycznej literaturze przedmiotu, spotykamy się ze związkiem przyczynowo skutkowym pomiędzy tymi

---

<sup>77</sup> A. Suska, *Konstytucyjne gwarancje bezpieczeństwa politycznego państwa: stan prawny, zagrożenia i perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 46.

<sup>78</sup> Platon, *Państwo*, Wolne lektury, Warszawa (brak informacji o dacie wydania), s. 106.



elementami. Warto nadmienić, że armię starożytnej Grecji, tworzyli mieszkańcy danych polis (państw – miast), dla których służba była jednocześnie przywilejem i obowiązkiem. Była to więc siła obywatelska, rekrutująca się z wolnych przedstawicieli społeczności<sup>79</sup>. Filozof w odniesieniu do ówczesnych wojowników twierdził: „Wiesz - powiedziałem - z nim się jednak pewna senność łączy i jakieś to ich zdrowie bardzo niepewne (...). Oni powinni, jak psy, mało spać i mieć jak najbystrzejszy wzrok i słuch, a że na wyprawach muszą często wytrzymywać odmiany i wody, i pokarmów, i skwarów, i mrozów, więc ich zdrowie powinno być nie takie delikatne”<sup>80</sup>. W szerokim ujęciu była to troska o zdrowie i kondycję siły militarnej oraz obywateli. Konkluzja ta nakazywała łączyć bezpieczeństwo miasta państwa ze zdrowiem ich mieszkańców. Jeszcze bardziej te współzależności zacieśniają kolejne słowa: „Przesadna troska o zdrowie, nieograniczająca się do samej tylko gimnastyki. To przeszkadza, jeżeli chodzi o administrację domu i o wyprawę wojenną, i o urzędowanie, które wymaga siedzenia w mieście”<sup>81</sup>. Możemy tu dostrzec jeszcze większe rozszerzenie problematyki bezpieczeństwa (w tym przypadku zdrowotnego), na działanie administracji i wynikających z tego wyznań odbijających się na innych aspektach. By powstało w rozumieniu Platona państwo idealne, wiele mechanizmów musi ze sobą współpracować. Działania te jednak nie mogą być przypadkowe, powinny wynikać z długofalowego planowania, które korzystne skutki przyniesie również w przyszłości. Głównym celem (oprócz przetrwania), powinno być zapewnienie odpowiednich warunków obywatelom, którzy w jego ramach muszą mieć zarówno sprawną administrację jak i siłę zbrojną, którą poza skutecznością na polu walki, cechować powinno jednocześnie zdrowie i odpowiednie przygotowanie fizyczne. Dalsze rozważania, zostały zawarte w kolejnym dziele „*Prawa*”, w którym Platon przedstawił swoją wizję norm. Materiał ten (w szczególności Księgę IV oraz XII odnoszącą się do kwestii militarnych i wewnątrzustrojowych) w dzisiejszym rozumieniu można uznać jako wstęp do podstaw prawa bezpieczeństwa<sup>82</sup>.

Treść dotycząca bezpieczeństwa pojawiała się również w wystąpieniach rzymskiego filozofa Cyserona. W mowie w obronie Plancjusza, Cyseron zwraca uwagę na zmieniające się otoczenie i ewoluujące paradygmaty wpływające na daną społeczność. Te zmiany środowiska, porównuje do ciągle obracającego się kręgu. Obywatele i decydenci powinni

---

<sup>79</sup> A. Ceglarska, *Wpływy orientalne na myśl polityczną starożytnej Grecji*, „Miscellanea Historico-Iuridica” nr (15)/2016, s. 234.

<sup>80</sup> Platon, *Państwo* (...), op. cit. s. 64.

<sup>81</sup> Ibidem, s. 67.

<sup>82</sup> Platon, *Prawa*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2017, s. 207 – 230.

w taki sposób balansować, by przede wszystkim mieć na względzie dobro wspólne. Metody działania powinny być dobierane adekwatnie do zaistniałej sytuacji. Ciceron mówił: „Wszyscy powinniśmy stać jakby na jakimś kręgu przedstawiającym rzeczpospolitą. Ponieważ ten krąg się obraca, powinniśmy zawsze zajmować takie stanowisko, do jakiego skłania nas wzgląd na interesy i bezpieczeństwo ojczyzny”<sup>83</sup>. Temat bezpieczeństwa pojawił się także w drugiej mowie Cicerona przeciwko Katylinie, które według dostępnych źródeł wygłosił w senacie. Mówił: „Jeśli nadmiar jawnego zuchwalstwa, jeśli wiszące nad krajem niebezpieczeństwo zmusi mnie do zejścia z drogi łagodności, niechybnie tego dopnę”<sup>84</sup>. Za najważniejsze jego przesłanie należy uznać poniższe fragmenty trzeciej oraz czwartej mowy przeciw Katylinie: „Dlatego, ojcowie zgromadzeni, weźcie sobie do serca bezpieczeństwo, rozejrzyjcie się po burzliwym niebie, bo spadną gromy”<sup>85</sup>, oraz dalszy fragment: „Dlatego w sprawie, w której idzie o wasze bezpieczeństwo i całość narodu rzymskiego, o wasze żony i dzieci, ołtarze i ogniska domowe, o świątynie i przybytki bogów, o wszystkie domy i siedziby w tym mieście, o wolność i niezawisłość, o ocalenie Italii, o całą rzeczpospolitą — rozstrzygajcie z równą sumiennością jak poprzednio, a bez lęku”<sup>86</sup>.

Dr hab. Przemysław Wywiół zauważa, iż kolejnym ze starożytnych twórców, którego dzieła z zakresu bezpieczeństwa przetrwały do dziś jest grecki strateg Eneasz Taktyk<sup>87</sup>. W traktacie pt.: „*Obrona oblężonego miasta*”, autor podejmuje problematykę nie tylko odparcia zbrojnej agresji, organizacji armii ale także zmagania się z zagrożeniami, które dziś byśmy określili jako pozamilitarne. Pojawiają się tam porady jak zapewnić spokój i bezpieczeństwo mieszkańców w trakcie trwania oblężenia, w jaki sposób gospodarować zasobami żywności czy też jak przeciwdziałać panice. W podrozdziale pt.: „*Jak zapewnić zgodę*” zapisano - „Przez ten czas, konieczne jest przede wszystkim, aby wśród jak największej liczby obywateli państwa panowała jednomyślność. Musisz ich zjednać jeszcze innymi metodami (...). Należy też postarać się aby zapewnić przyzwoite warunki mieszkańcom cierpiącym na brak środków niezbędnych do życia”<sup>88</sup>. Eneasz bezpieczeństwo łączy również z czynnikami politycznymi, świadczy o tym następujący fragment: „Jeśli zgody brak, musimy bez wzbudzania podejrzeń pozbyć się ludzi obmyślających porządek

---

<sup>83</sup> Ciceron, *Mowy*, dokument pochodzi z elektronicznej biblioteki doktora Andrzeja Kijowskiego, <http://biblioteka.kijowski.pl/antyk%20rzymski/06.%20ciceron%20marek%20tuliusz%20-%20mowy.pdf> (str. 179).

<sup>84</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 67.

<sup>86</sup> Ibidem, s. 74.

<sup>87</sup> P. Wywiół, *Obrona terytorialna w poglądach klasyków strategii*, [w:] R. Parafianowicz, J. Tym, R. Chrupek (red.), *Obronność Polski w XXI wieku – II edycja*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019, s. 234.

<sup>88</sup> E. Taktyk, *Obrona oblężonego miasta*, Wydawnictwo Prószyński i Sówka, Warszawa 2007, s. 83.

odmienny od aktualnego ustroju. Chodzi zwłaszcza o dowódców i osoby, które są odpowiedzialne w mieście za jakieś intrygi polityczne”<sup>89</sup>. Należy to rozumieć nie jako podstawy do współcześnie pojmowanego autorytaryzmu gdzie siłowo zwalcza się organizacje lub ugrupowania polityczne mające inne poglądy. Rozwinąć możemy to do przesłania by dbać o sytuację wewnętrzną tak by w mieście (państwie), nie działały grupy dywersyjne czy też przedstawiciele obcych wywiadów mogących pozyskiwać kluczowe informacje lub wpływać na podejmowane decyzje.

Odmienne koncepcje bezpieczeństwa przedstawiali starożytni chińscy myśliciele. Konfucjusz od którego narodził się nurt religijno – filozoficzny zwany konfucjanizmem uważał, że bezpieczeństwo jest częścią harmonii. By uzyskać ten stan, należało rządzić zgodnie z zasadami opartymi na cnotach takich jak mądrość i sprawiedliwość. Już samo to miało przynieść poddanym danego władcy spokój i dobrobyt. Przemyslenia te zostały zawarte w następującym zdaniu: „Rządząc państwem o tysiącu rydwanów: wykonuj swe obowiązki z szacunkiem i bądź szczery”<sup>90</sup>. Państwo o tysiącu rydwanów to parafraza siły sprawczej i potęgi militarnej opisywanego organizmu. Do wniosku by bezpieczeństwo oprzeć na wzajemnym szacunku i dążeniu do potęgi, Konfucjusz doszedł obserwując funkcjonowanie ówczesnego społeczeństwa opartego na normach i wzajemnych relacjach<sup>91</sup>. Z kolei Taoizm wywodzący się od zapisów Laozi, uważał wojnę i konflikt jako stan sprzeczny z naturą ludzką. Tym samym społeczności powinny naturalnie ze sobą koegzystować i dzięki temu tworzyć porządek i bezpieczeństwo<sup>92</sup>. Osobne miejsce należy poświęcić teoretykom wojskowości. Sun Tzu w dziele „*Sztuka Wojny*”, przedstawiał sposoby prowadzenia działań zbrojnych. Dzieło to skupione było tylko i wyłącznie na kwestiach militarnych i jego różnorodnych aspektach, poczynając od przygotowania kampanii wojennych po wskazówki w jaki sposób oblegać miasta. W szerszym kontekście, problematykę bezpieczeństwa definiował indyjski filozof Kautilja, żyjący w IV wieku p.n.e. W przypisywanym mu traktacie „*Arthaśastry*”, znajduje się wiele rozważań dotyczących prawa, podstaw teoretycznych funkcjonowania państwa oraz sztuki wojskowości. Według tych wykładni, jednym z najważniejszych zadań władcy powinno być zapewnienie bezpieczeństwa własnych poddanych i jednocześnie osłabianie wrogów<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> Ibidem, s. 75.

<sup>90</sup> Konfucjusz, *Analekta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, s. 7 – 20.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>92</sup> D. Komarzycza, *Analiza istotnych politycznie przemian taoizmu — od filozoficznej wolności do religijnego autorytetu*, „Cywilizacja i Polityka” nr 16(16)/2018, s. 335 - 339

<sup>93</sup> Kautilja, *Arthaśastry*, Wesleyan Mission Press, (brak informacji o miejscu wydania) 1929, s. 521 – 541.

Tematyka zagrożeń bezpieczeństwa pojawia się także w mitach, powieściach i tradycji niepisanej plemion zamieszkujących środkową i wschodnią Europę. Szczególnie widać to w mitach germańskich i nordyckich, w których czci się wielkich wojowników, którzy swoimi czynami odsunęli zagrożenia od lokalnych społeczności lub też wstawili się wojennymi zasługami. W przekazach tych, bohaterowie otrzymywali pewną misję, którą realizowali pomimo wielu przeciwności losu lub nawet wbrew woli lokalnych bóstw<sup>94</sup>.

Na początku naszej ery dalszy dyskurs filozoficzny zdominowała teologia wczesnochrześcijańska, która również podejmowała problematykę bezpieczeństwa. Pierwszym filozofem – teologiem żyjącym w II wieku, w którego dziełach znajdziemy nawiązanie do badanej problematyki był Orygenes pochodzący z Aleksandrii<sup>95</sup>. Według jego nauczania, wspólnocie pokój, stabilność i szczęście zapewnić może tylko wzajemne zaufanie Bogu i brak wewnętrznych podziałów w ramach wspólnoty<sup>96</sup>. Także wszystkie cechy dzięki, którym możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa miały pochodzić do Boga. To właśnie dzięki wolnej woli i inteligencji, uczymy się kształtować lokalne środowisko: „Nie bez pomocy bożej bowiem ludzie odkryli sposoby, jak zachować bezpieczeństwo przed dzikimi zwierzętami i jak nad nimi panować”<sup>97</sup>. Rozważania te rozwijał żyjący w podobnym okresie Tertulian, którego dzieła były często komentowane przez kontrowersje jakie budziły jego poglądy. Negował on całkowicie wiedzę empiryczną i na piedestale stawiał wiarę oraz teksty religijne<sup>98</sup>. Według tych poglądów, chrześcijanom bezpieczeństwo i zdrowie zapewniało działanie Ducha Świętego, który kierował pewnymi poczynaniami<sup>99</sup>.

Najważniejszym dziełem, podejmującym próbę opisu idealnego społeczeństwa, które przełożyło się na dalszą filozofię wczesnośredniowiecznej Europy było „*Państwo Boże*”, autorstwa św. Augustyna z Hippony – biskupa i jednego z pierwszych doktorów kościoła. Dzieło to było odmienne od myślenia Platona, który obserwował i rozumem starał się przeanalizować zachodzące procesy. Święty Augustyn również na pierwszym miejscu stawiał wiarę i to przez jej pryzmat postrzega rzeczywistość. Rozwija on wcześniejsze koncepcje według, których paradygmatem władzy i bezpieczeństwa jest wola Boga. To ona powinna

---

<sup>94</sup> K. Kiszka, *Bezpieczeństwo zapisane w słowach powieści*, „De Securitate et Defensione o Bezpieczeństwie i Obronności” nr 1(1)/2015, s. 72-88.

<sup>95</sup> A. Rodziński, *Bogactwo i ubóstwo w świetle myśli chrześcijańskiej pierwszych trzech stuleci*, „Rocznik Nauk Społecznych”, nr (22-23)/1995, s. 203 - 207.

<sup>96</sup> D. Mrugański, *Bóg niezdolny do gniewu. Obrona apatheii Boga w teologii aleksandryjskiej*, „Verbum Vitae” nr (33)/2018, s. 298 – 303.

<sup>97</sup> Orygenes, *Przeciw Celsusowi*, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1977, s. 354.

<sup>98</sup> Tertulian, *Apologetyk*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1947, s. 13 – 20.

<sup>99</sup> Tertulian, *De Corona Militis*, (wydanie elektroniczne) [https://www.tertullian.org/latin/de\\_corona.htm](https://www.tertullian.org/latin/de_corona.htm), (dostęp 10.07.2024r.).

kształtować relacje społeczne i urzeczywistniać „Boski plan”. Zarówno władcy jak i osoby mające wpływ na życie innych, swoją sprawczość otrzymali od czynników pozaludzkich i ich zadaniem powinno być działanie: „Żeby temu szczęśliwemu życiu nie groziło żadne niebezpieczeństwo ze strony nieprzyjaciół, ani też od zarazy lub innej jakiej klęski<sup>100</sup>”. Widzimy więc, że zgodnie z tą wykładnią rozróżniano kilka płaszczyzn bezpieczeństwa: militarną, zdrowotną (zarazy) i pozamilitarną (inne klęski). Św. Augustyn zwraca, też uwagę na naturę człowieka i jego destrukcyjne zachowania (swoje dzieło napisał gdy pod naporem Wizygotów w 410 roku, upadał Rzym). Paradoks ten zostaje określony jako wieczny konflikt pomiędzy dwoma państwami (dwoma naturami): boskim i ludzkim. Pierwsze jest harmonijne, dąży do sprawiedliwości i pokoju, drugie natomiast jest obarczone negatywnymi konsekwencjami naszego gatunku. Wszystkie konflikty zbrojne, chociaż niehumanitarne, są jednak częścią szerszego planu, który ma doprowadzić do zbawienia. W ramach tego planu występują wojny, choroby i inne negatywne przypadłości<sup>101</sup>. Kilka wieków później u schyłku średniowiecza w dziełach św. Tomasza z Akwinu, po raz kolejny możemy znaleźć odwołania do bezpieczeństwa. Warto przypomnieć, że ówczesna Europa oparta na zasadach feudalizmu, będąca pod wpływem kościoła rzymsko – katolickiego, literalnie czerpała z zasad wiary, które jednocześnie legitymizowały władze świeckie. Dzieła św. Tomasza odnoszą się do omawianej wcześniej filozofii greckiej oraz zrywają z prymatem wiary nad rozumem. Był to pewnego rodzaju przewrót teologiczny ponieważ utwierdzenie, że obydwie te drogi nie kolidują ze sobą, było nową tezą ówczesnego rozumowania. Prawie całe dzieło „*O władzy*”, podejmuje problematykę bezpieczeństwa przez pryzmat tego jaki system rządów jest najlepszy oraz jakimi cechami powinien kierować się (namaszczony przez Boga i akceptowany przez ludzi) władca. Podsumowaniem tych rozważań mogą być słowa: „Niebezpieczne jest dla społeczności, jeśli władca szuka rozkoszy i bogactwa jako swojej nagrody”<sup>102</sup>. Model bezpieczeństwa zaproponowany przez św. Augustyna, opierał się na ustanowieniu i przestrzeganiu mądrego i sprawiedliwego prawa, które ma służyć całej społeczności.

Późne średniowiecze to nie tylko wojny lokalnych władców, teologiczne dywagacje ale także pojawienie się nowego zagrożenia, które objęło cały kontynent i zdziesiątkowało ówczesną populację. Rozprzestrzeniająca się w XIV wieku epidemia dżumy nazywana, też

---

<sup>100</sup> św. Augustyn, *Państwo Boże*, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002, s. 84.

<sup>101</sup> M. Goś, *Augustyna państwo Boże*, „Społeczeństwo i Edukacja – Międzynarodowe Studia Humanistyczne” nr (1)/2011, s. 79 - 85.

<sup>102</sup> św. Tomasz, *Dzieła wybrane*, Wydawnictwo w Drodze, Poznań 1984, s. 143.

czarną śmiercią, w mniejszym lub większym stopniu dotknęła wszystkie państwa Europy. Według zapisów kronikarzy, ludzie umierali setkami, na cmentarzach brakowało grabarzy, którzy mogliby grzebać ciała a w miastach załamał się system dostaw żywności i w wielu miejscach, ze względu na brak rąk do pracy zaczął panować głód<sup>103</sup>. Włoskie miasta wprowadziły też zasadę, że przez 40 dni nie może do ich portu wpłynąć statek, na którym mogą być zarażeni. Łacińskie słowo oznaczające ten czas - *quarantena* (kwarantanna), stało się powszechnie współcześnie używanym określeniem izolacji. Szacuje się, że w wyniku choroby, światowa populacja zmniejszyła się od 25% do 50%. Tragedia ta według badaczy przyspieszyła również zmiany społeczne, ponieważ ze względu na zmniejszenie liczby ludności, zwiększył się areal gruntów przypadający na jedno gospodarstwo oraz wzrosła produkcja rolna. Wzmogła także fanatyzm religijny, ponieważ nauka nie umiała wytłumaczyć przyczyn zarazy ani też jej przeciwdziałać. Władze często izolowały (odcinały) miasta w których występowała choroba, jednak nie zaprzestało to w jej rozprzestrzeniania<sup>104</sup>. Strach przed zarazą miał także swoje odzwierciedlenie w ówczesnych rycinach zdobiących księgi – jak widoczny np. na rysunku 1. Na tych ówczesnych ilustracjach przedstawiano zazwyczaj bezsilność i bezradność wobec nadchodzącej śmierci, która miała być jedną z cech walki z „morowym powietrzem”.



Rysunek 1. Jedna z pierwszych rycin przedstawiających masowe ofiary czarnej śmierci

Źródło: <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2017/08/18/542435991/those-iconic-images-of-the-plague-thats-not-the-plague> (dostęp z dnia 21.07.2024r.).

<sup>103</sup> G. Boccaccio, *Dekameron*, Wydawnictwo Tower Press, Gdańsk 2000, s. 9 – 11.

<sup>104</sup> N. Cantor, *In the Wake of the Plague The Black Death and the World it Made*, Simon & Schuster, Nowy Jork 2015, s. 1 – 10.

Na początku ery nowożytnej w renesansowych Włoszech mechanizmem bezpieczeństwa, zajmował się też urodzony w XV wiecznej Florencji Niccolò Machiavelli. Do jego najbardziej znanych tekstów należy „*Książe*”, w którym opisał metody, jakie powinien wykorzystywać władca w zarządzaniu swoim państwem by zapewnić jego trwałość. Nie był to już tekst teologiczny stawiający na piedestale Boga. Ten filozof i prawnik nie zdefiniował w dzisiejszym rozumieniu „słownikowego” zakresu pojęcia, lecz opisał jakie działania zgodne z ludzką naturą determinują taki stan: „Dobrze urządzone państwa i mądrzy książęta starali się zawsze bardzo pilnie o to, by możliwych nie przyprowadzać do rozpacz, a dogadzać ludowi i zadowolić go, gdyż to jest jedno z najważniejszych zadań księcia. Do takich uporządkowanych i dobrze rządzonych państw nam współczesnych należy Francja, która ma wiele dobrych urządzeń, na których oparta jest swoboda i bezpieczeństwo”<sup>105</sup>. Pomimo tego koncyliacyjnego tonu Machiavelli uważał, że władca powinien dzierżyć władzę za wszelką cenę, nawet jeśli by do jej utrzymania miał wykorzystywać nieetyczne metody. Państwo powinno także w każdym momencie być przygotowane do wojny a konflikt zbrojny jest jedną z naturalnych metod rozwiązywania sporów i zdobywania większych wpływów. Także przychylność własnych mieszkańców powinna być budowana przez realny pokaz siły ponieważ ludzie zawsze skłaniają się ku osobom najsilniejszym, ponieważ to właśnie oni mogą zapewnić im bezpieczeństwo. Osiągnięta potęga nie uprawnia jednak do bycia nienawistnym do własnych poddanych i zbyt kompulsywnego korzystania z przywilejów<sup>106</sup>.

Na przełomie XV i XVI wieku, powstała też „*Utopia*” Tomasza Morusa, opisująca fikcyjne państwo znajdujące się na nieodkrytej wyspie. Wedle tych opisów, bezpieczeństwo polegać musi nie na sile wojskowej a na zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Jeśli każdy miałby zapewnione bezpieczeństwo socjalne, dostęp do potrzebnych dóbr i innych niezbędnych do życia aspektów, to według Morusa, uda się wyeliminować zagrożenia i chciwość, która prowadzi do konfliktów. Rozwiązany zostałby problem przestępczości wewnątrz państwa a ponadto każdego obejmowałby precyzyjny i sprawiedliwy system prawa. Również każda osoba musiałaby pracować – by tego przestrzegać miano powoływać specjalnych nadzorów pilnujących by każdy miał zajęcie. Wedle tych koncepcji, władze miały być wybierane przez samych mieszkańców i służyć przede wszystkim dobru

---

<sup>105</sup> N. Machiavelli, *Książe*, wersja elektroniczna dokumentu pochodzi z Biblioteki Uniwersytetu Jagiellońskiego, <http://www.knhd.law.uj.edu.pl/documents/3035628/ba8cc9a5-998c-41e4-9dd9-499141898f61>, (dostęp z dnia 24.06.2023r.) s. 31.

<sup>106</sup> Ibidem, s. 29 – 30.



wspólnoty. Sprawować te godności mieli tylko ludzie wykształceni i roztropni. Jeśli ktoś przejawiał autorytarne skłonności, ustępował ze stanowiska. Bezpieczeństwo w fikcyjnej społeczności „Utopii”, poprzez wypracowane mechanizmy było stanem ciągłym<sup>107</sup>.

Prof. Bernard Wiśniewski, przytacza postać lingwisty pochodzącego z Księstwa Sabaudii - Claude Favre de Vaugelas, żyjącego stulecie po Machiavellim. Prof. Wiśniewski w swojej książce pt.: „*Praktyczne aspekty badań bezpieczeństwa*”, wyjaśnia, iż de Vaugelas był popularyzatorem tej tematyki i „zasadnie przewidywał, iż słowo bezpieczeństwo będzie kiedyś powszechnie używane, gdyż trafnie wyraża ono zapewnione zaufanie, którego nie umielibyśmy inaczej wyrazić jednym słowem”<sup>108</sup>.

Interesujące publikacje dotyczące bezpieczeństwa, pojawiły się w epoce oświecenia. Niektóre z nich były tak sprzeczne z dotychczasowym pojmowaniem tego zagadnienia przez pryzmat religii katolickiej, że trafiły na kościelny wykaz ksiąg zakazanych. Najbardziej znaczącym przykładem takiego dzieła jest „*Lewiatan*” Thomasa Hobbesa. Autor redefiniuje wcześniejsze poglądy o boskim planie i determinizmie kierowanym przez siły nadprzyrodzone. Według Hobbesa, konflikt i walka jest naturalną cechą cywilizacji. W pierwszym rozdziale pt.: „*O człowieku*”, przedstawia czynniki którymi ludzie próbują zapewnić sobie bezpieczeństwo. Jednym z nich jest strach. Ludzie walczą ze sobą (nie tylko o dobra materialne), bojąc się o swój byt, konfliktem próbując zapewnić sobie sprawczość. Możemy wyszczególnić zwięzłą typologię determinującą zagrożenia, wedle której: „Pierwsza przyczyna to, że ludzie dokonują napadów dla zysku; druga to, że czynią to dla swojego bezpieczeństwa; trzecia zaś, że czynią to dla sławy”<sup>109</sup>. Dlatego by zapobiec całkowitej anarchii Hobbes twierdzi, że ludzie z konieczności łączą się w większe społeczności i tworzą państwa. Głównym zadaniem takiego organizmu politycznego jest zapewnienie bezpieczeństwa poprzez agregację i zwielokrotnienie siły. Władca takiego tworu, powinien sprawować nieograniczona władzę a poddani nie powinni mieć wpływu na rozliczanie jego decyzji i zmiany ustroju.

Odmienne opinie reprezentował Jean-Jacques Rousseau uważał, że bezpieczeństwo da się osiągnąć tylko na zasadach wolności i nienarzuconej, dobrowolnie przyjętej i wykształconej umowy społecznej. Swoje rozważania zaczynał od stwierdzenia, że człowiek urodził się wolny<sup>110</sup>. Wolność ta powinna być poszanowana przez rządzących oraz

---

<sup>107</sup> T. Morus, *Utopia*, Instytut Wydawniczy Daimonion, Lublin (brak informacji o dacie wydania), s. 59 – 66.

<sup>108</sup> B. Wiśniewski, *Praktyczne aspekty badań bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020, s. 17.

<sup>109</sup> T. Hobbes, *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1954, s.109.

<sup>110</sup> J. Rousseau, *O umowie społecznej*, Wydawnictwo DeAgostini, Warszawa 2002, s. 5.



resztę społeczeństwa w którym przyczynami konfliktów zazwyczaj było rozwarstwienie stanu posiadania dóbr materialnych. Uważał, że nierówności społeczne będąc powodowane ekonomicznie są wyzwaniem dla stabilności państwa. Nie podzielał jednak utopijnych i niemożliwych do zrealizowania wizji Thomasa Morusa. W urealnieniu swoich koncepcji, podkreślał by zwracać uwagę na potrzeby edukacji, ponieważ świadomi i wykształceni obywatele będą wiedzieli co dla nich dobre. Jeśli jednak jednostki nie będą chciały się podporządkować większości i stwarzałyby to dla całej zbiorowości zagrożenie, to decydenci mają prawo zastosować przymus (jednak z poszanowaniem godności i prawa obywateli). Decydenci tworzący ciało polityczne (władze), są zobligowani do tego by zapewnić państwu przetrwanie. Taką koncepcję dr Zdzisław Kieliszek określił jako prymat dobra wspólnoty składającej się z interesów wolnych ludzi<sup>111</sup>.

John Lock filozof, lekarz i polityk działający w oświeceniowej Anglii, rozwijał poglądy promujące empiryczną metodę badania rzeczywistości. Według niego poprzez eksperymenty, działanie oraz analizę zwiększamy poziom wiedzy. Lock, był również popularyzatorem wiedzy medycznej. W tej tematyce napisał trzy dzieła: „*Morbus*”; „*Anatomia*”; „*De Arte Medica*”, które możemy uznać jako próbę wyodrębnienia bezpieczeństwa zdrowotnego. Lock zdawał sobie sprawę z ówczesnego ogromu niewiedzy i braku dostatecznych możliwości by zapłacić te luki. Postulował tworzenie nowych mechanizmów poznawczych by uzupełnić te braki. W ogólnym założeniu, uważał, że rozwój wiedzy w tej dziedzinie oraz dbanie o zdrowie publiczne, leży w interesie całego społeczeństwa<sup>112</sup>.

Immanuel Kant – niemiecki uczony, w XVIII wieku w ramach swoich rozważań dotyczących legislacji doszedł do wniosku, że prawo (szczególnie dotyczące relacji pomiędzy poszczególnymi organizmami politycznymi), powinno opierać się na federacji wolnych państw. Było to jedno z pierwszych nowożytnych twierdzeń, które stało u podstaw teorii bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>113</sup>. W tych koncepcjach, mogliśmy już dostrzec początki nowoczesnego myślenia na temat wpływu relacji międzynarodowych na środowisko bezpieczeństwa.

---

<sup>111</sup> Z. Kieliszek, *Pierwszeństwo wolności przed równością jako zasada demokracji. Między Jean-Jacques Rousseau a Janem Pawłem II*, „Forum Politologiczne” nr (14)/2012, s. 149.

<sup>112</sup> A. Grzeliński, *Dwa wczesne eseje medyczne Johna Locke’a: Morbus i Anatomia*, „Studia z Historii Filozofii” nr 1(7)/2016, s. 107 – 118.

<sup>113</sup> S. Kamiński, *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*, Difin, Warszawa 2015, s. 19.

W XIX wieku – okresie industrializacji oraz rozwoju przemysłu nazywanym wiekiem pary i elektryczności, pojawiła się nowa kategoria bezpieczeństwa – bezpieczeństwo ekonomiczne. Jednym z prekursorów tego nurtu był Adam Smith i jego książka pt.: *„Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów”*, będąca pierwszym podręcznikiem zasad wolnego rynku. Autor zauważał, że u podstaw bezpieczeństwa państwa stoi jego gospodarka. Gospodarka ta musi jednak opierać się na określonych mechanizmach, tak by była konkurencyjna i mogła rywalizować z innymi podmiotami. Według Smitha, praca jest motorem napędowym każdego narodu, dzięki któremu powstają bogactwa a tym samym bezpieczeństwo zyskują jego mieszkańcy<sup>114</sup>. Władze powinny odchodzić do spuścizny feudalnej, ich rolą jest zapewnienie bezpieczeństwa rozwoju gospodarczego poprzez tworzenie prawa i brak głębokich ingerencji w mechanizmy konkurencji<sup>115</sup>.

Całkiem inaczej perspektywę tą postrzegał w *„Kapitale”*, niemiecki filozof Karol Marks, którą wydał ze swoim współpracownikiem Fryderykiem Engelsem. Dla niego, głównym zagrożeniem był nieograniczony rozwój kapitalizmu, który prowadził do nierówności, - tak zwanej walki klas, będącej ciągłym konkurowaniem o środki produkcji, zasoby, dobra i władzę pomiędzy robotnikami a właścicielami. Według Marksa, ten proces przebiega od początku cywilizacji, gdzie: „Wolny i niewolnik, patrycjusz i plebejusz, pan i poddany, cechowy majster i czeladnik – pozostawali w wiecznym antagonizmie”<sup>116</sup>. Taki stan prowadzi do braku bezpieczeństwa (ekonomicznego i socjalnego) największej grupy społecznej – robotników, którzy jakoby są wyzyskiwani przez swoich pracodawców. Według Marksa i Engelsa, najniższe i najliczniejsze klasy społeczne zawsze były uciskane, co prowadziło do buntów, rewolucji i niepokojów społecznych. Władze państw (w domyśle kapitalistycznych), miały zapewniać bezpieczeństwo tylko bogatszej części społeczeństwa (burżuazji) i prowadzić do dalszych ich zysków, ignorując jednocześnie zdrowie i potrzeby innych klas. Z tych obserwacji wysunięto tezę, że byt określa świadomość, która była podstawą teorii determinizmu ekonomicznego. By zapobiec wiecznemu konfliktowi, należało doprowadzić do uspołecznienia (upaństwowienia), środków produkcji<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Biblioteka Wyższej Szkoły Handlowej, Warszawa 1927, s. 13 – 15.

<sup>115</sup> F. Lubiński, *Rola państwa i prawa w systemie Adama Smitha*, „Zagadnienia Filozoficzne w Nauce” nr (67)/2019, s.132 – 133.

<sup>116</sup> K. Marks, F. Engels, *Manifest komunistyczny*, Wydawnictwo Przedświt, Londyn 1892, s. 2.

<sup>117</sup> K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, tom 23, Książka i Wiedza, Warszawa 1968, s. 457 – 485.

Na początku XX wieku, efektem rozwoju przemysłu i powstania w poprzednim stuleciu państw narodowych był rozwój militarystyki i idei imperialnych. Produkcja „ciężka” nastawiona na masowe wytwarzanie uzbrojenia prowadziła do europejskiego wyścigu zbrojeń w których konkurowały Francja, Wielka Brytania i Rzesza Niemiecka. W przededniu wybuchu konfliktu, mocarstwa europejskie pojmowały bezpieczeństwo jako wartość opartą na 3 filarach: silnej armii, rozwiniętym przemyśle oraz zamorskich koloniach z których można pozyskiwać surowce. Niewystarczający poziom tych parametrów prowadził do zawierania sojuszy, dzięki którym, podmioty te mogły wzmocnić swoją pozycję na arenie międzynarodowej. W ten sposób powstało Trójprzymierze – sojusz pomiędzy Królestwem Włoch i Austro – Węgry i najsilniejszą z tej grupy Rzeszą Niemiecką, niegodzącą się ówczesnym podziałem „najlepszych” kolonii pomiędzy Francję i Wielką Brytanię. Odpowiedzią na ten krok, było powołanie Trójporozumienia oparte o sojusz Cesarstwa Rosyjskiego, Wielkiej Brytanii i Francji<sup>118</sup>. Największe animozje między tymi blokami dotyczyły ich zamorskich posiadłości, będących źródłem tanich surowców, niezbędnych do rozwoju. Wielka Brytania obawiała się rosnącej siły Kaiserliche Marine (marynarki wojennej Rzeszy), która tworzona była w celu dominacji na morzach i oceanach, w celu blokady szlaków handlowych i odcięcia dostępu do kolonii potencjalnego przeciwnika. Nagromadzone spory w 1914 roku, stały się przyczyną wybuchu konfliktu ówczesnie nazywanego Wielką Wojną<sup>119</sup>. Niemniej praca nie jest dziełem historycznym, dlatego nie zostały scharakteryzowane działania wojenne a jedynie implikacje dla pojmowania bezpieczeństwa.

Efektami I wojny światowej była śmierć około 10 milionów żołnierzy, zmiany na politycznej mapie świata oraz utworzenie Ligi Narodów – międzynarodowej organizacji, mającej strzec międzynarodowego porządku pomimo braku realnych środków i kompetencji. Często pomijanym skutkiem tego konfliktu była pierwsza współczesna pandemia – nazywana epidemią hiszpanki. Grypa ta wywoływana przez wirus H1N1, od początku 1918 roku szybko rozprzestrzeniła się po całym świecie. Biorąc pod uwagę trudne warunki frontowe, problemy z aprowizacją i zachowaniem odpowiedniej diety, najlepszym środowiskiem do jej ekspansji były wojskowe obozy.

---

<sup>118</sup> D. Stevenson, *Cataclysm: The First World War as Political Tragedy*, Basic Books, Nowy Jork 2004, s. 34 – 50.

<sup>119</sup> C. Sams, *German Raiders of the First World War Kaiserliche Marine Cruisers and the Epic Chases*, Fonthill Media, (brak informacji o miejscu wydania) 2017, s. 4 – 15.



Rysunek 2. Wojskowe szkolenie dotyczące postępowania z chorymi na hiszpankę

Źródło: Biblioteka Kongresu USA, <https://www.loc.gov/> (dostęp z dnia 21.07.2024r.).

Choroba atakowała falami, obejmując swoim zasięgiem wszystkie zamieszkane kontynenty. Szczególnie na nią podatni byli młodzi mężczyźni u których wirus powodował zapalenie płuc prowadzące w ciągu kilku dni do śmierci<sup>120</sup>. Szybkiemu rozprzestrzenieniu pomogła rozwinięta wojenna logistyka, ruchy wojsk i transport materiałów wojennych. Z pandemią, ze względu na jej charakter walczyli w dużej mierze wojskowi medycy opiekujący się chorymi żołnierzami w polowych lazaretach (zostało to ujęte na rysunku 2). Szacuje się, że zachorowało na nią około 20% - 30% ówczesnej populacji a liczba ofiar śmiertelnych była znacznie większa niż zakończonej wojny. W literaturze przedmiotu, można spotkać szacunki sięgające od około 50 do 100 milionów ofiar<sup>121</sup>.

W tym samym czasie z dzieł Marksa i Engelsa narodziła się ideologia komunistyczna, będąca podstawą tożsamościową największych państw totalitarnych XX wieku. Została ona praktycznie i teoretycznie rozwinięta oraz dostosowana przez Włodzimierza Lenina. W pierwotnych założeniach, odmiennie od pierwotnych filozofów, Lenin uważał, że rewolucja komunistyczna powinna rozpocząć się nie w najlepiej uprzemysłowionych państwach zachodniej Europy a w Rosji. Rewolucja łączyłaby się nierozzerwalnie z przemocą wymierzoną w „klasę kapitalistów” w celu zapewnienia bezpieczeństwa

<sup>120</sup> J. Taubenberger, D. Morens, *1918 Influenza: The Mother of all Pandemics*, „Emerging Infectious Diseases” nr 1(12)/2006, s. 15 – 22.

<sup>121</sup> N. Johnson , J. Müller, *Global Mortality of the 1918–1920 Spanish Influenza Pandemic*, „Bulletin of the History of Medicine”, nr 1(76)/2002, s. 105 – 115.

proletariatowi. W państwie komunistycznym, nowa władza ludowa powinna przejąć też, kontrolę na opieką zdrowotną by zapewnić powszechny dostęp do opieki w tym aspekcie. Miało to być jedno z największych cywilnych osiągnięć tego systemu, polegające na zapewnieniu równego dostępu do tych świadczeń, nawet w odległych małych ośrodkach miejskich<sup>122</sup>. Po sukcesie rewolucji październikowej w 1917 roku, uważano że należy przeprowadzić zbrojną ekspansję ideologiczną, ponieważ tylko dzięki globalnemu panowaniu komunizmu, da się osiągnąć dobrobyt i bezpieczeństwo. Jednym ze spoiw systemu, były liczne siły zbrojne i działające wewnątrz państwa tajne służby walczące z wrogami nowych władz (Czeka – przemianowana później w NKWD). Zgodnie z założeniami, rewolucja tylko i wyłącznie w jednym kraju byłaby skazana na niepowodzenie, ze względu na otaczające je nieprzyjazne międzynarodowe środowisko kapitalistyczne.

Drugą największą ideologią totalitarną dominującą polityczny dyskurs XX wieku był narodowy socjalizm. Jako, iż ideologia ta określała wszystkie aspekty codzienności, tak też podejmowała problematykę bezpieczeństwa. Według koncepcji Adolfa Hitlera, gwarantem bezpieczeństwa było silne narodowe państwo ingerujące w wewnętrzne stosunki społeczne, które oparte powinny być na primacie ideologii i czystości rasy. Jego warunkiem przetrwania była ekspansja w celu zdobycia przestrzeni życiowej oraz niezbędnych surowców i ziem koniecznej do wyżywienia ludności. Szczególne znaczenie w doktrynie narodowosocjalistycznej odgrywały kwestie zdrowia publicznego. Jeden z takich postulatów został zawarty w programie NSDAP z 1929 roku: „Państwo musi troszczyć się o podniesienie poziomu zdrowia narodu”<sup>123</sup>. Przedmiotem tej ochrony mieliby jednak tylko czysti rasowo aryjczycy, którzy jako pełnoprawni obywatele powinni być siłą powstałej po dojściu Hitlera do władzy w 1933 roku III Rzeszy. Alfred Rosenberg – jeden z głównych nazistowskich ideologów pisał o wyższości fizycznej i psychicznej narodu niemieckiego, który dzięki osiągnięciom nauki oraz państwa miał być ciągle udoskonalany<sup>124</sup>.

W ostatnich latach II wojny światowej, pojmowanie bezpieczeństwa zostało zdominowane przez koncepcje bezpieczeństwa kolektywnego. Już w 1941 roku, została podpisana Karta Atlantycka, w której sygnatariusze zobowiązywali się do podjęcia

---

<sup>122</sup> W. Lenin, *Państwo a rewolucja. Nauka marksizmu o państwie i zadania proletariatu w Rewolucji*, (wydanie elektroniczne) [https://pracowniczademokracja.org/wp-content/uploads/2019/01/W%C5%82odzimierz-LeninPa%](https://pracowniczademokracja.org/wp-content/uploads/2019/01/W%C5%82odzimierz-LeninPa%C5%84stwo-a-rewolucja-1.pdf)

[C5%84stwo-a-rewolucja-1.pdf](https://pracowniczademokracja.org/wp-content/uploads/2019/01/W%C5%82odzimierz-LeninPa%C5%84stwo-a-rewolucja-1.pdf), (dostęp z dnia 13.07.2024r.).

<sup>123</sup> A. Hitler, *Mein Kampf*, Wydawnictwo Scripta Manent, Krosno 1992, s. 93.

<sup>124</sup> A. Rosenberg, *Mit XX wieku*, White Wolf, (brak informacji o miejscu i dacie wydania), s. 387.

konkretnych działań po zakończeniu obecnego konfliktu w celu zapewnienia bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Dalsze ustalenia powojennego ładu, zapadły podczas konferencji Wielkiej Trójki - przywódców USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR. Już podczas konferencji w Jałcie, podjęto decyzję o podziale Niemiec, utworzeniu stref okupacyjnych i rozdzielaniu wpływów poszczególnych mocarstw w Europie a także zmian granic niektórych państw (np. Polski)<sup>125</sup>. W czerwcu 1945 roku, poczyniono kolejny krok do urzeczywistnienia idei bezpieczeństwa zbiorowego. W San Francisco, przedstawiciele kilkudziesięciu państw podpisali Kartę Narodów Zjednoczonych, która stała się podstawą powołania Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dokument, nieco później – 16 października, podpisała także Polska, w której władzę sprawował przychylny Moskwie Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej<sup>126</sup>. Dr Agata Kleczkowska, podkreślając wagę tego dokumentu, określiła go mianem „Światowej Konstytucji”<sup>127</sup>. Nie była to definicja przygotowana na wyrost, ponieważ sygnatariusze uzgodnili zasadę samostanowienia narodów, niedążenia do zysków terytorialnych czy też ustanowienia prawa każdego z podmiotów do utworzenia demokratycznych form władzy. Już w pierwszym artykule tego dokumentu, zapisano, że: „Narody Zjednoczone, Dążą do następujących celów: do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego”<sup>128</sup>. ONZ będące następcą Ligi Narodów, wyposażono w urealnione kompetencje, które miały pomóc wypełniać jej cele. W ramach tych działań, organizacja może nakładać sankcje, prowadzić misje pokojowe, czy też autoryzować użycie siły. Jednym z głównych organów ONZ w przedmiotowej tematyce jest Rada Bezpieczeństwa, składająca się z 5 stałych członków będącymi największymi potęgami militarno – gospodarczymi, są to USA, Chiny, Rosja, Wielka Brytania, Francja oraz rotacyjnych członków niestałych, których kadencja jest czasowa. Taki układ, według badaczy tego zjawiska, często paraliżuje ten organ, poprzez weta któregoś z członków stałych kierujących się własnym interesem<sup>129</sup>.

ONZ w ramach swoich działań nie zajmuje się tylko i wyłącznie zapewnieniem „twardego” militarnego bezpieczeństwa ale także skupia się na tematyce m.in. ochrony

---

<sup>125</sup> N. Davies, *Europa Walczy 1939 – 1945. – Nie tak proste zwycięstwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 96,

<sup>126</sup> Ustawa z dnia 31 grudnia 1945 r. o ratyfikacji podpisanych w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r. Karty Narodów Zjednoczonych oraz Porozumienia ustanawiającego Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1946 r. nr 2, poz. 6).

<sup>127</sup> A. Kleczkowska, *Karta Narodów Zjednoczonych jako Światowa Konstytucja – uwagi z perspektywy zakazu użycia siły*, „Studia Prawnicze” nr 3(207)/2016 s. 10 – 12.

<sup>128</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, (Dz.U. 1947 nr 23 poz. 90).

<sup>129</sup> R. Gawroński, *Chińska Republika Ludowa wobec reformy Rady Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Forum Politologiczne” nr (8)/2008, s. 338 – 339.

zdrowia. W 1947 roku, pod jej auspicjami, powołano Światową Organizację Zdrowia, która jako pierwsza tego typu organizacja, miała zajmować się tą tematyką w skali globalnej. Do jej zadań należy współpraca przy zwalczaniu chorób zakaźnych, wymiana doświadczeń pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi, monitorowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego czy też ustalanie norm ochrony zdrowia<sup>130</sup>.

Okres po II wojnie światowej, to także czas napięć pomiędzy dwoma największymi mocarstwami – USA i ZSRR. Państwa te dążąc do globalnej hegemonii poszerzały swoje wpływy w wielu rejonach świata i tworzyły mniej lub bardziej zależne strefy buforowe. Prof. Zbigniew Brzeziński, zauważa, że wtedy ostatecznie Europa straciła pozycję światowego lidera w aspekcie bezpieczeństwa. Dzięki przemysłowi wojennemu rozbudowanemu przez mocarstwa i ich rozbieżnym interesom politycznym, powstały dwa wielkie bloki<sup>131</sup>. Taki dwubiegunowy podział, według Winstona Churchilla rozdzielała żelazna kurtyna, będąca wyznacznikiem granic pomiędzy wschodnią i zachodnią strefą wpływów<sup>132</sup>. Prof. György Péteri, zwracając uwagę na fakt, że państwa te pomimo niechęci i otwartej wrogości do siebie nadal utrzymywały stosunki dyplomatyczne a także w kolejnych dekadach na niektórych polach ze sobą współpracowały, zmodyfikował to pojęcie i wzbudzając debatę w środowisk politologów i historyków, zaproponował frazę: nylonowa kurtyna<sup>133</sup>.

Drugą najważniejszą organizacją międzynarodową, determinującą światowe bezpieczeństwo od lat 50 XX wieku, stała się Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego, powstała na mocy podpisanego przez 12 państw Traktatu Północnoatlantyckiego. Dokument składający się z 14 artykułów, określa zadania które powinna realizować organizacja. Już na samym początku sygnatariusze odwołują się do Karty Narodów Zjednoczonych jako wyraziciela chęci społeczności międzynarodowej do umacniania pokoju na świecie. Strony zobowiązują się załatwiać wszystkie spory w sposób bezkonfliktowy z poszanowaniem prawa międzynarodowego. Jeśli jednak nastąpią jakiegokolwiek wrogie zewnątrz działania, państwa będące sygnatariuszami paktu, zgodnie z artykułami 4 i 5, zobowiązują się do

---

<sup>130</sup> N. Chorev, *The World Health Organization Between North and South*, Cornell University Press, Nowy Jork 2012, s. 2 – 17.

<sup>131</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Politeja, Warszawa 1999, s. 5 – 7.

<sup>132</sup> I. Feuerlicht, *A New Look at the Iron Curtain*, „American Speech” nr 3/1955, s. 186–187.

<sup>133</sup> G. Péteri, *Nylon Curtain – Transnational and Trans-systemic Tendencies in the Cultural Life of State-Socialist Russia and East-Central Europe*, „Slavonica” nr 2/2004, s. 113–123.

wzajemnego konsultowania swoich działań oraz kolektywnej pomocy w przypadku zewnętrznej agresji<sup>134</sup>.

Upadek ZSRR poprzedzony wieloma perturbacjami, niepowodzeniem gospodarczych reform oraz kosztowną wojną w Afganistanie, przemodeluje system bezpieczeństwa. Od 1991 roku, USA stają się pierwszym w historii ludzkości globalnym supermocarstwem. NATO rozszerza się o kolejne państwa a słaba gospodarczo Rosja, wycofuje się z politycznej walki o utrzymanie dawnych wpływów. W kolejnej książce prof. Brzeziński, zauważa, że prezydent Stanów Zjednoczonych nieoficjalnie uznaje się za przywódcę całego świata<sup>135</sup>. Taka hegemonia sił demokratycznych prowadzi do wysunięcia kolejnych długofalowych koncepcji bezpieczeństwa. Amerykański politolog prof. Francis Fukuyama, analizując wydarzenia początku lat 90 XX wieku, doszedł do wniosku, że nastąpił pewien przełom, ludzkość doświadczyła już tyle totalitaryzmów, wojen oraz zbrodniczych ideologii, że po zakończeniu zimnej wojny i upadku ZSRR, nastąpi naturalne zwycięstwo demokracji i swoisty koniec historii, będący okresem względnego pokoju i brakiem globalnych konfliktów<sup>136</sup>. Ten pogląd zyskał wielu zwolenników, jednak pojawiły się też krytyczne uwagi. Profesor Samuel Huntington w artykule pt.: „*Z historii nie ma wyjścia. Błędy teorii końca*”, uważa, że teoria końca historii była przebojem ówczesnej mody intelektualnej, która opierała się na zwycięstwie demokracji i wychwalaniu tego systemu rządów. Niemożliwe jest jednak tak długotrwałe prognozowanie okresu względnego spokoju na arenie międzynarodowej, ponieważ dzisiejsze trendy mogą za kilka/kilkanaście lat być nieaktualne<sup>137</sup>.

Teoria Fukuyamy zaczyna się dezaktualizować na początku XXI wieku. Trzecie tysiąclecie rozpoczyna się zamachami terrorystycznymi w Nowym Jorku, gdzie terroryści z organizacji Al-Kaida porywają samoloty pasażerskie i uderzają nimi m.in. w wieże World Trade Center. Jedną z przyczyn zamachów była światowa hegemonia USA i obecność ich wojsk na Bliskim Wschodzie, którą jak twierdzi prof. John Mearsheimer, wiele tamtejszych organizacji traktowało jako okupację<sup>138</sup>. W ten sposób, rozpoczyna się nieznany wcześniej w historii konflikt – globalna wojna z terroryzmem, którą ogłaszają Stany Zjednoczone,

---

<sup>134</sup> Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., (Dz.U. 2000 nr 87 poz. 970).

<sup>135</sup> Z. Brzeziński, *Druga szansa*, Świat Książki, Warszawa 2008, s. 5.

<sup>136</sup> F. Fukuyama, *Koniec historii*, [w:] J. Lasota (red.), *Czy to koniec historii?*, Wydawnictwo Pomost, Warszawa 1991, s. 7 – 11.

<sup>137</sup> S. Huntington, *Z historii nie ma wyjścia. Błędy teorii końca*, [w:] J. Lasota (red.), *Czy to koniec historii?*, Wydawnictwo Pomost, Warszawa 1991, s. 81 – 96.

<sup>138</sup> J. Mearsheimer, *Lobby Izraelskie w USA*, Wydawnictwo Fijorr Publishing, Warszawa 2011, s. 236 – 238.



sięgając jednocześnie po artykuł 5 NATO. Prof. Robert Pape, zwraca uwagę, że w XXI wieku, należy przededefiniować pojmowanie bezpieczeństwa ponieważ jednym z współczesnych zagrożeń będzie terroryzm jako broń słabych. Samobójcze ataki jako metody asymetryczne, jeśli zostaną skutecznie przeprowadzone w państwach zachodu, pomimo relatywnie niskiej liczby ofiar śmiertelnych (w porównaniu z klasycznym konfliktem zbrojnym), doprowadzą do stworzenia spirali nienawiści, skutkującej działaniami odwetowymi sił zbrojnych na organizacje ekstremistyczne<sup>139</sup>.

Kolejne przededefiniowanie bezpieczeństwa nastąpiło ze względu na rozwój technologii cyfrowych i początku dominacji Internetu przypadającego na przełom XX i XXI wieku. W 2001 roku amerykański badacz prof. John Arquilla i David Ronfeldt, zaproponowali użycie nowego pojęcia - „netwar” czyli wojna sieciowa. Pojęcie to miało odnosić się do wyodrębnienia nowej domeny walki – środowiska cyfrowego. Zagrożenia z niego płynące mogą mieć zarówno lokalne jak i globalne konsekwencje, nie tylko w kategorii militarnej ale także gospodarczej. Biorąc pod uwagę oparcie prawie wszystkich dziedzin życia na nowych technologiach, daje to sposobność do prowadzenia walki w tych obszarach. Szczególnie narażone mają być elementy infrastruktury krytycznej, system bankowy czy też sieci łączności i wymiany informacji będące podstawą funkcjonowania sił zbrojnych<sup>140</sup>.

Pierwsze dwie dekady XXI wieku od czasu ataków z 11 września 2001 roku, były okresem względnego spokoju. Wojna z terroryzmem polegała bardziej na punktowych uderzeniach i ograniczonych operacjach w których straty osobowe były znacznie niższe niż te znane z historii z klasycznych wojen. Działania w cyberprzestrzeni nie doprowadziły do wielkich katastrof a były sprofilowane na selektywnych celach jak np. wykradanie danych wywiadowczych czy też cyfrowy sabotaż irańskiego programu jądrowego. Stany Zjednoczone cały czas sprawowały rolę „światowego policjanta” a pozostałe potęgi jak np. Chiny czy Rosja zajmowały się rozwojem własnych gospodarek i inwestycji również na polu technologii militarnych<sup>141</sup>. Pierwszy poważny globalny kryzys, w wyniku którego życie straciło kilka milionów ludzi, rozpoczął się dokładnie 101 lat po odnotowaniu pierwszych zachorowań na „hiszpankę”, która zmieniła tkankę społeczną początku minionego stulecia. Tym kryzysem była pandemia COVID-19, która wystawiła na próbę administrację, siły zbrojne, gospodarkę system ochrony zdrowia. W trzecim tysiącleciu,

---

<sup>139</sup> R. Pape, *Dying to Win. The Strategic Logic of Suicide Terrorisms*, Random House Trade Paperbacks, Nowy Jork 2005, s. 3 – 7.

<sup>140</sup> J. Arquilla, D. Ronfeldt, *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime, and Militancy*, RAND Corporation, Santa Monica 2001, s. 2 – 21.

<sup>141</sup> Niemniej ta praca nie obejmuje tematycznie okresu po ataku Federacji Rosyjskiej na Ukrainę,

najwięcej ofiar śmiertelnych determinowały nie konflikty zbrojne, nie terroryzm, nie ideologie totalitarne a choroba wywoływana przez wirus SARS-CoV-2, w wyniku którego, według danych WHO zmarło ponad 7 milionów ludzi<sup>142</sup>.

### 2.1.2. Współczesne definicje i typologia bezpieczeństwa

O ile w poprzednim podrozdziale udało się prześledzić ewolucję postrzegania bezpieczeństwa przez społeczności ludzkie sięgając od czasów starożytnych, aż do współczesności, to w dalszym kroku należy zastanowić się nad współczesną definicją tego pojęcia oraz podjąć próbę typologizacji jego zakresu. Pojęciem bezpieczeństwa zajmuje się wiele dziedzin i dyscyplin nauki. Zainteresowanie tą tematyką znajdziemy między innymi w dziedzinie nauk humanistycznych: etnologii i antropologii kulturowej (badającej lokalne społeczności i to jak wpływały na nie m.in. zagrożenia), filozofii (rozważania na temat natury człowieka i wynikających z niej potrzeb bezpieczeństwa), Bezpieczeństwem szczególnie zainteresowanie przejawia również dziedzina nauk społecznych: ekonomia i finanse (zglobiająca zakres bezpieczeństwa zasobów pieniężnych i gospodarki), naukach prawnych (które pojęcie to ujmują w ramach legislacji oraz działań władzy sądowniczej), nauki socjologiczne (badające normy społeczne, więzi międzyludzkie i ich korelacje z bezpieczeństwem jednostek) czy też wcześniej wspomniane nauki o polityce i administracji<sup>143</sup>. Tak szerokie zainteresowanie tą tematyką prowadzi do tworzenia odmiennych definicji oraz badań tematyki w oparciu o aparat metodologiczny adekwatny do dziedziny/dyscypliny<sup>144</sup>. Mając na względzie tak szeroką i różnorodną adaptację problematyki bezpieczeństwa przez współczesną naukę, celowe staje się dokonanie rekapitulacji postrzegania tego pojęcia przez pryzmat nauk o bezpieczeństwie.

Kierując się ku pierwszym rodzimym definicjom bezpieczeństwa i pojawieniu się tego słowa w użyciu, prof. Ryszard Zięba, zauważa: „Przymiotnik bezpieczny, znany jest w języku polskim od połowy XV wieku, pochodzi od wyrażenia „bez pieczy, bez troski, bez starania, bez opieki”. Być może został zapożyczony od czeskiego „bezpečný”. Początkowo – do XVII wieku – używany był w znaczeniu „beztroski”, stąd też wykształciło się znaczenie

---

<sup>142</sup> Raport sytuacyjny WHO dot. aktualnej potwierdzonej liczny zgonów na COVID-19, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (dostęp z dnia 21.07.2024r.).

<sup>143</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, (Dz.U. 2022 poz. 2202).

<sup>144</sup> A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „Kwartalnik Naukowy e-Politikon” nr (6)/2013, s. 42.

nieostrożny, lekkomyślny”<sup>145</sup>. By usystematyzować wielorakość zakresu tematycznego pojęcia, prof. Zięba przytacza spotykane w literaturze rodzaje bezpieczeństwa: bezpieczeństwo polityczne, bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo społeczne (socjalne), bezpieczeństwo kulturowe, bezpieczeństwo ideologiczne, bezpieczeństwo ekologiczne<sup>146</sup>. Według autora dysertacji, powyższa lista nie jest zbiorem zamkniętym, można do niej dodać następujące kategorie: bezpieczeństwo cybernetyczne, bezpieczeństwo fizyczne, bezpieczeństwo globalne, bezpieczeństwo identyfikacyjne, bezpieczeństwo informacyjne, bezpieczeństwo jednostki, bezpieczeństwo klimatyczne, bezpieczeństwo lokalne, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo pracy, bezpieczeństwo prawne, bezpieczeństwo regionalne, bezpieczeństwo zbiorowe, bezpieczeństwo żywnościowe.

Katarzyna Fus, jako przyczynek do badań nad teoretycznymi aspektami bezpieczeństwa, przytacza najkrótszą definicję tego pojęcia, która znajduje się w Słowniku Języka Polskiego z 1999 roku. Bezpieczeństwo zostało tam ujęte jako: „stan niezagrożenia, spokoju”<sup>147</sup>. Prof. UAM Łukasz Donaj sięga po jeszcze starsze opracowanie pochodzące z 1964 roku i do Słownika Nauk Społecznych, wydane przez UNESCO. W tej koncepcji bezpieczeństwo to koincydencja takich pojęć jak *safety* i *danger*: „W najbardziej dosłownym znaczeniu, bezpieczeństwo jest rzeczywiście identyczne z pewnością (*safety*) i oznacza brak zagrożenia (*danger*) fizycznego albo ochronę przed nim”<sup>148</sup>.

Prof. Barry Buzan, rozszerza pojęcie bezpieczeństwa jako zagadnienia mieszczącego się w ramach działań społecznych i temu, też aspektowi podporządkowanemu. Dla niego równie ważne jest bezpieczeństwo indywidualne (jednostki) jak szerszej zbiorowości. Oprócz odniesień militarnych, zwraca uwagę na rzadko jego zdaniem umieszczany kontekst wyzwań cywilnych. Określa także kilka poziomów bezpieczeństwa, które ogniskują się na postrzeganiu indywidualnym, narodowym, międzynarodowym, regionalnym i globalnym<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] D. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Scholar, Warszawa 1997, s. 3.

<sup>146</sup> R. Zięba, *Pojmowanie bezpieczeństwa międzynarodowego w XX wieku*, [w:] Zięba (red.), *Bezpieczeństwo Międzynarodowe w XXI wieku*, Poltext, Warszawa 2018, s. 20.

<sup>147</sup> K. Fus, *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym RP*, [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Diffin, Warszawa 2011, s. 40.

<sup>148</sup> Ł. Donaj, *Polityka (...)*, op. cit. s. 9.

<sup>149</sup> B. Buzan, *People, States & Fear An Agenda for International Security Studies in the Post-cold War Era*, ECPR Press, Essex 2009, s. 49 – 59.

Prof. Ken Booth operuje pojęciem krytyczna teoria bezpieczeństwa – będącym wyrazem nurtów kontestujących postrzeganie tych terminów przez pryzmat klasycznych koncepcji (które zostaną rozwinięte w kolejnym podrozdziale). Według niego większość piśmiennictwa na piedestale stawia państwo i przez jego działania określa bezpieczeństwo. Prof. Booth proponuje natomiast rozumienie problemowe - czyli skupianie się na poszczególnych zjawiskach, promując większy nacisk na aspekty takie jak np. ekologia czy zdrowie, które nie zawsze utożsamiane są z omawianym zjawiskiem<sup>150</sup>.

Skupiając się na pracach polskich badaczy, należy przywołać definicje bezpieczeństwa stworzoną przez jednego z nich. Według koncepcji prof. Jerzego Stańczyka, interesujące nas pojęcie to: „gwarancja nienaruszalnego przetrwania oraz swobodnego rozwoju podmiotu bezpieczeństwa”<sup>151</sup>. W tym przypadku podmiotem tym mogą być zarówno państwo, określona zbiorowość, konkretne terytorium jak i też wiele innych czynników lub nawet przedmiotów. Gwarancje takie w przypadku zachowania równowagi i pokoju pomiędzy państwami powinny opierać się na pewności i wzajemnym zaufaniu tych podmiotów (budowanych przez relacje dyplomatyczne)<sup>152</sup>.

Wszyscy badacze zajmujący się problematyką bezpieczeństwa, w swoich opracowaniach, zwracają uwagę, że pomimo funkcjonujących kilkunastu definicji tego zagadnienia, wszystkie one mają jedną cechę wspólną. Tym łączącym je mianownikiem, jest postrzeganie go jako stanu dynamicznego, poddawanego licznym modyfikacjom ze względu na zmieniające się czynniki. Bezpieczeństwo nie jest stałą wartością, którą da się zbudować raz i skutecznie. W wyniku zewnętrznych paradygmatów, należy stale dbać o jego rozwój i zachowanie ciągłości. Takie działanie musi być spójne i długofalowe, nastawione na konkretny cel. Dlatego prof. Witold Pokruszyński, oprócz klasycznych wymiarów takich przedmiot i podmiot bezpieczeństwa, wymienia kolejny aspekt, określając go „przyszłościowym”<sup>153</sup>. Jest to zbieżne z opinią innego naukowca – prof. Józefa Kukuły, który uważał bezpieczeństwo jako proces społeczny w budowaniu, którego partycypuje cała wspólnota a nie tylko jej suweren<sup>154</sup>. W myśl tego twierdzenia, każda jednostka (mniej lub bardziej) świadomie swoimi działaniami próbuje tworzyć bezpieczną przestrzeń wokół siebie. Idąc tym tropem, w ujęciu aksjologicznym możemy odnieść się do rozważań prof.

---

<sup>150</sup> K. Booth, *Theory of World Security*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2007, s. 37 – 80.

<sup>151</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996, s. 17 – 22.

<sup>152</sup> J. Stańczyk, *Kres zimnej wojny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 261.

<sup>153</sup> W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2010, s. 9.

<sup>154</sup> J. Kukuła, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1982, s. 31.

AWSB Andrzeja Czupryńskiego, według którego współcześnie bezpieczeństwo należy postrzegać jako prawo człowieka oraz system wartości i ocen. Takie wartościowanie należy wpisać także w system moralny, który różni się w zależności od danej kultury. Inaczej wykładnię tą będą postrzegali mieszkańcy państw tak zwanego zachodu (dla których oznacza to m.in. korzystanie z przysługujących im demokratycznych praw i wolności oraz realizacji ich konsumpcjonistycznych oczekiwań adekwatnych do poziomu zamożności) a odmiennie mieszkańcy ubogich państw afrykańskich (dla których komfortem może być dostęp do pożywienia i słodkiej wody). W związku z tymi dysproporcjami, pojawi się nowe klasyfikowanie odczuwania/zapewniania bezpieczeństwa: niskie, średnie, wysokie<sup>155</sup>.

Dr Joseph Nye, były podsekretarz stanu USA, wprowadza dwie nowe kategorie: „soft power” oraz „hard power”. Zarówno miękka jak i twarda siła uzupełniają się w zapewnianiu bezpieczeństwa oraz całkowicie inaczej klasyfikują dotychczasowe podziały. Posiłkując się pracami Machiavellego, samo pojęcie siły uważa jako główną dominantę określającą porządek zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz państwa. O ile w formie miękkiej można oddziaływać na bezpieczeństwo w sposób np. promowania pewnych wzorców, tworzenia kampanii informacyjnych czy dezinformacyjnych lub przez ekspansję własnej kultury to w przypadku „twardej”, rozumiana tu jest typowa aktywność w sferze militarnej. Taki podział jego zdaniem jest szczególnie adekwatny w epoce post zimnowojennej gdy technologie cyfrowe coraz bardziej zyskują na znaczeniu<sup>156</sup>.

Szwajcarski badacz prof. Daniel Frei zaproponował inną klasyfikację, dokonał wyodrębnienia czterech stanów bezpieczeństwa, które mogą być odczuwane przez dany podmiot, są to:

- brak bezpieczeństwa (występujący gdy zagrożenie jest realne lub gdy w danym momencie ma miejsce zdarzenie wpływające na integralność podmiotu),
- stan obsesji (przejawiający się wyolbrzymieniem realnego zagrożenia lub też przeszacowaniem oceny sytuacji),
- stan fałszywego bezpieczeństwa (występujący w przypadku niedoszacowania zagrożeń lub też błędnych analiz zagrożenia, które jest realne i nieuniknione),
- stan bezpieczeństwa (sytuacja pożądanego realnego braku zagrożeń obecnie oraz w dającej się oszacować przyszłości)<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym*, [w:] J. Zboina, (red.), *Bezpieczeństwo na morzu, lądzie i w powietrzu w XXI wieku*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 11.

<sup>156</sup> J. Nye, *Soft Power. The Means To Success In World Politics*, Public Affairs, Nowy Jork 2004, s. 25 – 30.

<sup>157</sup> M. Adamczyk, *Teoretyczne wprowadzenie do badań nad bezpieczeństwem*, [w:] M. Debita, M. Adamczyk (red.), *Polska – Europa – Świat. Wczoraj i dziś*, Media Expo Wawrzyniec Wierzejewski, Poznań 2017, s. 59.

Powyższe próby stworzenia typologii, nie są przypadkowe. Mają na celu uświadomić o szerokiej perspektywie zakresu badanego pojęcia. Stają się również kanwą do zawężenia tematyki. W przypadku niniejszej dysertacji, należy uporządkować te kategorie i określić, iż najbardziej adekwatnym podziałem będzie wyszczególnienie następującego zakresu:

- bezpieczeństwo (wewnętrzne) państwa,
- bezpieczeństwo międzynarodowe,

Za podobnym podziałem opowiada się m.in. prof. UAM Remigiusz Rosicki, określając je jako ujęcie podmiotowe<sup>158</sup>. Taki podział wydaje się być szczególnie uzasadniony ponieważ Konstytucja RP, aż dwukrotnie operuje pojęciem „bezpieczeństwo państwa” – co jest przesłanką do wykorzystania tego terminu zarówno w aktach legislacyjnych jak i pracach naukowych<sup>159</sup>. W literaturze przedmiotu, możemy znaleźć, informację, że pojęcie to po raz pierwszy pojawiło się już w 1790 r. podczas uczelnianej debaty na Uniwersytecie w New Haven w Stanach Zjednoczonych<sup>160</sup>. Upowszechniło się jednak dopiero w XX wieku a nowe znaczenie, definiowane nie tylko przez pryzmat zmagają wojennych i zagrożeń militarnych zyskało po 1945 roku. Wtedy podczas przemówienia w Senacie Stanów Zjednoczonych, ówczesny sekretarz Marynarki Wojennej i późniejszy sekretarz obrony USA James Forrestal, bezpieczeństwo państwa łączył nie tylko z wysiłkiem wojennym i zdolnościami przemysłu obronnego ale także zdolnościami gospodarczymi i sytuacją wewnątrz państwa. Powstało więc znaczenie bezpieczeństwa państwa definiowanego przez pryzmat pozamilitarny<sup>161</sup>. W „*Leksykonie wiedzy politologicznej*” – a więc swoistym słowniku siostrzanej dyscypliny - politologii, znajduje się szeroka, obejmująca kilka stron definicja bezpieczeństwa państwa. Konkluduje ona, że o ile zasadny jest podział na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne wpływające na bezpieczeństwo to ze względu na złożony aspekt tego zagadnienia i szerokość czynników je determinujących, niemożliwe jest precyzyjne oddzielenie tych pojęć. W innym aspekcie, publikacja zwraca uwagę, że bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo państwa można traktować jako synonim<sup>162</sup>. Podobnie temat ujmują „*Leksykon politologii*” pod redakcją prof. Andrzeja Antoszewskiego i prof. Ryszarda Herbuta, w którym nawet w tytule hasła

---

<sup>158</sup> R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” nr 3/2010, s. 29.

<sup>159</sup> Sformułowanie „bezpieczeństwo państwa”, pojawia się w art. 45 oraz 53. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

<sup>160</sup> S. Kamiński, *Przegląd bezpieczeństwa* (...), op. cit., s. 18.

<sup>161</sup> D. Romm, *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, Council on Foreign Relations Press, Nowy Jork 1993, s. 2 – 3.

<sup>162</sup> J. Marszałek – Kawa, D. Plecka (red.), *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 54 - 55.

„bezpieczeństwo państwowe” w nawiasie dodają określenie „narodowe”, tym samym klasyfikując te zagadnienia jako ten sam przedmiot<sup>163</sup>.

Dr hab. Jacek Zboina wymienia także jeszcze jedną możliwość klasyfikacji bezpieczeństwa w nieco odwrócony sposób. Zauważa, że „bezpieczeństwo państwa” może być nadrzędną kategorią w której znajdują się dwie rozgraniczone kategorie: bezpieczeństwo wewnętrzne oraz bezpieczeństwo zewnętrzne<sup>164</sup>.

Samo pojęcie bezpieczeństwa (wewnętrznego) państwa, zostało w następujący sposób zdefiniowane przez prof. Justynę Zając: „To zdolność władz i narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości. Do najważniejszych wartości chronionych przez państwo należą: przetrwanie państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności, integralność terytorialna państwa, jego niezależność polityczna i swoboda działania międzynarodowego, spokój, ochrona własności, jakość życia obywateli.”<sup>165</sup>

Na równorzędne traktowanie pojęć bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo państwa, zwrócił uwagę generał i zarazem profesor - Stanisław Koziej: „Bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo państwowe (państwa – to różne kategorie pojęciowe). Jednak z punktu praktycznego można traktować je umownie jako bliźniacze”<sup>166</sup>. To niejedyna taka opinia, omawiany już wcześniej prof. Witold Pokruszyński, jest zdania, że pojęcia te są utożsamiane ponieważ wywodzą się z tych samych egzystencjalnych potrzeb społeczności<sup>167</sup>.

O ile w publicystyce i potocznym znaczeniu np. w dyskusji, zdarza się utożsamiać te pojęcia, to należy pamiętać, że współcześnie to państwo (i jego administracja) a nie naród jest głównym czynnikiem który kształtuje i oddziałuje w perspektywie bezpieczeństwa. Zwraca na to uwagę prof. Waldemar Kitler, który uważa: „Już od zarania państwowości kluczowym podmiotem zagrożenia było zawsze państwo, jako instytucja społeczna, prawna, przymusowa, a przede wszystkim terytorialna i suwerenna. Wojny w klasycznym tego słowa znaczeniu, są bowiem starciem pomiędzy państwami, ich władcami, a nie między zamieszkującymi ich terytoria ludźmi”<sup>168</sup>. Uważa także: „w teorii problemu nie ma

---

<sup>163</sup> A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004, s. 39 – 40.

<sup>164</sup> J. Zboina, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, [w:] J. Zboina, (red.), *Bezpieczeństwo na morzu, lądzie i w powietrzu w XXI wieku*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 23.

<sup>165</sup> J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K. Wojtaszczyk, A. Materska – Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>166</sup> S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 2(18)/2021, s. 20.

<sup>167</sup> W. Pokruszyński, *Teoretyczne (...)*, op. cit., s. 9.

<sup>168</sup> W. Kitler, *Teoretyczne podstawy bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Banasik, A. Rogozińska (red.), *Perspektywy zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego kreowanych przez Federację Rosyjską*, Difin, Warszawa 2019, s. 12.

zgodności co do wzajemnej zależności między zakresem znaczeniowym bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa narodowego”<sup>169</sup>.

Prof. gen. Bogusław Pacek w swojej książce pt.: *„Udział Sił Zbrojnych RP w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa”*, zgadza się z takim zakresem tematycznym i w szerszy sposób definiuje bezpieczeństwo jako domenę działań państwa w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom a nie wąsko rozumianemu narodowi. Zauważa: „Domeną polityki państwa jest więc troska o jego interesy, które określone mogą być jako żywotne, ważne i inne istotne oraz wybór celów strategicznych (długookresowych) i dążenie do ich urzeczywistnienia”<sup>170</sup>. Dodaje także, że „bezpieczeństwo (...) nie jest bytem zawieszonym w próżni, wręcz przeciwnie bezpośrednio dotyka i dotyczy spraw egzystencjalnych człowieka”<sup>171</sup>.

Wnioskując z powyższych definicji, można przyjąć, iż zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom danego terenu, jest nadrzędnym obowiązkiem państwa. Składa się na to zachowanie integralności terytorialnej, ochrona dziedzictwa kulturowego wspólnot narodowych, stwarzanie odpowiednich warunków do życia oraz kreowanie długofalowych planów mających wypełniać te zadania nie tylko w chwili obecnej ale i w przyszłości.

Dlatego też, bardziej precyzyjnie byłoby przyjąć termin „bezpieczeństwo państwa” (w rozumieniu szerokim) oraz „bezpieczeństwo RP” (w odniesieniu do Polski oraz tematyki niniejszej pracy), zamiast powszechnie stosowanego terminu: bezpieczeństwo narodu/bezpieczeństwo narodowe. Warto po raz drugi sięgnąć do publikacji prof. UAM. Łukasza Donaja, której słowa również potwierdzają ten postulat. Badacz rozumie naród jako grupę etniczną działającą w ramach danego państwa a nie państwo jako podmiot: „Określenie „narodowe” oznacza w tym przypadku wszystko to, co jest związane z działalnością narodu w ramach konkretnego państwa”<sup>172</sup>. Takim terminem posługuje się też prof. Konstanty Wojtaszczyk, który badając problem bezpieczeństwa w kontekście działań polskich partii politycznych, uważa, że: „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to stan jego funkcjonowania, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju oraz umożliwia

---

<sup>169</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>170</sup> B. Pacek, *Udział Sił Zbrojnych RP w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 38.

<sup>171</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>172</sup> Ł. Donaj *Polityka bezpieczeństwa niepodległej (...)*, s. 14.



ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatela”<sup>173</sup>. Autor dysertacji, proponuje przyjąć powyższą definicję jako najlepiej jego zdaniem oddającą charakterystykę tego pojęcia. Pomimo jej krótkiej formy, dotyka ona złożoności problemu i zmieścić w niej możemy kwestie najważniejsze, poczynając od stabilności systemu i ochrony wartości konstytucyjnych po zwrócenie uwagi na kwestie pozamilitarne w tym takie jak zapewnienie odpowiedniej ochrony zdrowia obywateli czy też przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych i innych zagrożeń, których bezpośrednio nie powoduje aktywność człowieka. W samym sformułowaniu odnoszącym się do zapewnienia ochrony interesów poszczególnych obywateli, znajdziemy odwołanie do idei praw człowieka, których poszanowanie jest wyznacznikiem ugruntowania systemu wartości demokratycznych.

Odchodząc od rozważań na temat definicji samego pojęcia, można podjąć próbę wyodrębnienia czynników które wpływają na bezpieczeństwo państwa. Czynników tych jest wiele, tak samo jak wielu naukowców, którzy zajmowali się tą tematyką. Jednym z ciekawszych (i zwięzłych) rozważań były dociekania nieżyjącego już prof. Czesława Mojsiewicza. Artykuł który opublikował pod koniec swojej aktywności naukowej pt.: „*Co wpływa na bezpieczeństwo i suwerenność państw*”, był zwieńczeniem jego dorobku. Było to dość przewrotne, ponieważ publikacja praktycznie pominęła czynnik wojskowy i skupiła się na aspektach pozamilitarnych. Jako jeden z głównych aspektów wyszczególniono czynnik gospodarczy, finansowy, techniczny, informacyjny<sup>174</sup>. Rozwijając te zagadnienia, autor dysertacji uważa, że należy wziąć pod uwagę, mniej oczywiste czynniki takie jak stabilność systemu demokratycznego, tworzenie prawa zgodnego z międzynarodowymi standardami oraz skuteczne jego egzekwowanie, przestrzeganie porozumień i umów międzynarodowych które są podstawą do rozwijania ponadnarodowych stosunków zarówno militarnych jak i gospodarczych. Również cyberprzestrzeń (co zostało udowodnione w podrozdziale dot. etymologii i ewolucji bezpieczeństwa), jest nie mniej ważną areną działań na tym polu. Biorąc także pod uwagę doświadczenia, które wyniknęły z pandemii COVID-19, wiele państw zaczęło system ochrony zdrowia postrzegać jako jeden ze strategicznych obszarów wpływających na bezpieczeństwo nie ograniczający się jedynie do funkcjonowania placówek opieki medycznej a raczej skorelowanych mechanizmów i współpracy na wielu

---

<sup>173</sup> K. Wojtaszczyk, *Stosunek głównych partii politycznych Polski do zagadnień bezpieczeństwa państwa*, [w:] Z. Trejnis (red.), *Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa i obronności w XXI wieku w wymiarze politycznym – militarnym i ekonomicznym*, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2018, s.101.

<sup>174</sup> C. Mojsiewicz, *Co wpływa na bezpieczeństwo i suwerenność państwa*, [w:] W. Malendowski, C. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Atla 2, Poznań 1998, s. 37 – 41.

szczeblach administracji. Wybrane czynniki, wpływające na bezpieczeństwo (wewnętrzne) państwa, zostały przedstawione również na rysunku 3. Należy pamiętać, że katalog ten nie jest zamkniętym zbiorem a raczej propozycją definiowania tych najważniejszych paradygmatów.



Rysunek 3. Przegląd wybranych czynników wpływających na bezpieczeństwo (wewnętrzne) państwa

Źródło: opracowanie własne.

O ile na kanwie powyższych rozważań i publikacji udało się zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa (wewnętrznego) państwa, w dalszej kolejności celowe jest skupić się na kategorii bezpieczeństwa międzynarodowego. Jest ono najczęściej wykorzystywane w pracach, mieszczących się w zakresie nauki o stosunkach międzynarodowych. Jednak w niniejszej dysertacji, obejmującej temat pandemii COVID-19, czynniki zewnętrzne również będą miały wpływ na postrzeganie stanu bezpieczeństwa RP.

W ujęciu słownikowym bezpieczeństwo międzynarodowe to suma bezpieczeństwa poszczególnych państw będących częścią społeczności międzynarodowej<sup>175</sup>. Kategorycznie nie zgadza się z tym prof. Zięba, według którego to proces dużo szerszy i nie obejmuje tylko i wyłącznie tak postrzeganego zakresu<sup>176</sup>. Dr Jakub Szlachetko, etymologię bezpieczeństwa międzynarodowego łączy z czasami antyku. Przywołuje Cesarstwo Rzymskie, które wytworzyło Pax Romana, będący systemem norm i siły militarnej opartej na rzymskich legionach. Ówczesna hegemonia tego imperium, miała zapewniać pewien ład na całym kontynencie<sup>177</sup>. Takie próby równoważenia i zdobywania przewagi według prof. Romana Kuźniara, szczególnie w Europie mają kilkusetletnią tradycję. Miały one wiele wymiarów, począwszy od nierealnej wizji pokoju pomiędzy państwami chrześcijańskimi (czego wyrazem miał być papież stojący na czele „rodziny” ochrzczonych narodów), po zdobywanie czasowej dominacji na kontynencie (jak to miało miejsce we Francji czasie rządów Napoleona Bonapartego) czy też świecie (gdy kolejnym po Rzymie, światowym imperium stała się Wielka Brytania)<sup>178</sup>. Ciekawa wydaje się teoria równowagi sił i balansowania, której zwolennikami są profesorowie: William Wohlforth, Stuart Kaufman i Richard Little. W myśl tych rozważań, najlepszym gwarantem zachowania stabilności na arenie międzynarodowej jest wzajemna konkurencja dwóch lub więcej podmiotów o podobnej sile. W uproszczeniu, potęgi te będą się balansowały a ze względu na podobny ich potencjał, żadna z nich nie będzie mogła wyjść zwycięsko z ewentualnego konfliktu zbrojnego<sup>179</sup>.

Dr hab. Krzysztof Janik twierdzi, że nie da się jasno określić granicy pomiędzy bezpieczeństwem międzynarodowym i wewnętrznym<sup>180</sup>. Prof. Adam Rotfeld, były minister spraw zagranicznych zauważa, że bezpieczeństwo międzynarodowe przez długi czas postrzegane było w następujący sposób: „jako stan stosunków międzynarodowych, którego zewnętrznym i widocznym odbiciem są określone instytucje i struktury, traktaty i normy,

---

<sup>175</sup> A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon (...)*, op. cit., s. 38.

<sup>176</sup> R. Zięba, *Pojmowanie bezpieczeństwa (...)*, op. cit., s. 23.

<sup>177</sup> J. Szlachetko, *Modele bezpieczeństwa zbiorowego a suwerenność państwa, - nowa rzeczywistość, nowe wyzwania*, [w:] S. Sykuna, J. Zajadło, J. Szlachetko (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe – szanse i zagrożenia*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2009, s.116.

<sup>178</sup> R. Kuźniar, *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 209 – 211.

<sup>179</sup> W. Wohlforth, S. Kaufman, R. Little, *Introduction: Balance and Hierarchy in International Systems*, [w:] W. Wohlforth, S. Kaufman, R. Little (red.), *The Balance of Power in World History*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2007, s. 1 – 20.

<sup>180</sup> K. Janik, *Państwo – polityka – bezpieczeństwo wewnętrzne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 11.

mechanizmy i procedury oraz układ sił, zwłaszcza w systemie dwubiegunowym (...) poprzez porównania tabel, które ilustrowały potencjały demograficzne, gospodarcze i militarne (liczba głowic jądrowych, rakiet, artylerii, czołgów, wozów opancerzonych, okrętów wojennych, łodzi podwodnych etc.)<sup>181</sup>. W zamyśle samego autora, definicja ta straciła już na znaczeniu, ponieważ opiera się tylko i wyłącznie na sile militarnej podmiotów polityki międzynarodowej. W XXI wieku, liczą się inne czynniki, jak np. soft power – czyli ekspansja na polu kultury i innych niematerialnych aspektów, na których kanwie można zdobywać wpływy i sojuszników.

Prostą definicję próbuje stworzyć prof. Stanisław Jarmoszko. Bezpieczeństwo międzynarodowe to brak negatywnych oddziaływań zewnętrznych podmiotów<sup>182</sup>. Takie wyjaśnienie, chociaż proste do zapamiętania, wydaje się jednak nie odzwierciedlać całej złożoności problematyki.

Na arenie międzynarodowej, kreatorami bezpieczeństwa nie są tylko i wyłącznie państwa. W tej tematyce działa wiele organizacji międzynarodowych z których najbardziej znane to omawiane wcześniej NATO oraz ONZ. Ukazywanie prymatu tylko i wyłącznie tych dwóch podmiotów zakrzywia rzeczywistość ponieważ możemy wyróżnić wiele innych organizacji globalnych czy też pozarządowych NGO. Niektóre z nich starają się skupiać państwa danego regionu, inne zajmują się globalnie wycinkiem jakiejś tematyki (np. tematem energii, ekologii) lub też stają się lokalnymi sojuszami. Takie akumulowanie siły ma podnosić rangę oraz zwiększać oddziaływanie w określonym zakresie<sup>183</sup>. Wiele z tych ciał działa w zakresie ochrony zdrowia, czy to poprzez promowanie profilaktyki czy prowadzenia działań związanych z przeciwdziałaniem konkretnej chorobie. Organizacje te, odegrały również duże znaczenie w walce za COVID-19, najbardziej znaczące z nich to:

- Centers for Disease Control and Prevention – będące de facto agencją federalną rządu USA, ze względu jednak na swoje globalne zainteresowania monitoringiem, rozwojem i przenoszeniem chorób zakaźnych, śledziła i badała pandemię COVID-19 w wielu rejonach świata. W celu przeciwdziałania zagrożeniom współpracowała z wieloma rządami nawet słabo rozwiniętych państw Afrykańskich<sup>184</sup>,

---

<sup>181</sup> A. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 47.

<sup>182</sup> S. Jarmoszko, C. Kalita, J. Maciejewski, *Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa (wybrane problemy)*, Uniwersytet Przyrodniczo – Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 57.

<sup>183</sup> G. Lenzi, *Powrót do dyplomacji: skuteczność działania*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 235 – 240.

<sup>184</sup> A. Herman-Roloff, R. Aman, T. Samandari (i inni), *Adapting Longstanding Public Health Collaborations between Government of Kenya and CDC Kenya in Response to the COVID-19 Pandemic 2020–2021*, „Emerging Infectious Diseases” nr (13)/2022, s. 159 – 162.

- Międzynarodowy Ruch Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca – w ramach którego funkcjonują lokalne organizacje zrzeszone w ramach Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża. Jest to najstarsza międzynarodowa inicjatywa powstała w 1863 roku w Genewie, pierwotnie zajmująca się pomocą ofiarom wojen, bez angażowania się po stronie którejkolwiek z walczących stron. Wolontariusze organizacji przeprowadzili wiele szkoleń dot. opieki nad chorymi na COVID-19, starali się standaryzować postępowanie z ciałami zmarłych na tą chorobę, interweniowali w więzieniach i obozach dla uchodźców w celu monitorowania procedur postępowania<sup>185</sup>.



Rysunek 4. Organizacje międzynarodowe są ważnym ogniwem zapewnienie bezpieczeństwa w wielu rejonach świata. Na zdjęciu zespół Lekarzy bez Granic dostarczający w czasie pandemii COVID-19 sprzęt medyczny i środki ochronne do domu opieki na Słowacji

Źródło: Doctors Without Borders, *International Financial Report 2021*, [https://www.msf.org/sites/default/Files/2022-07/MSF\\_Financial\\_Report\\_2021\\_FINAL.pdf](https://www.msf.org/sites/default/Files/2022-07/MSF_Financial_Report_2021_FINAL.pdf), (dostęp z dnia 25.07. 2024r.).

- Lekarze bez Granic – organizacja pozarządowa zrzeszająca medyków wolontariuszy, powstała w latach 70 minionego stulecia jako odpowiedź na krytykę niektórych działań Czerwonego Krzyża. Organizacja walczyła z wieloma epidemiami (w tym SARS).

<sup>185</sup> O. Finegan, S. Fonseca, P. Guyomarch (i inni), *International Committee of the Red Cross (ICRC): General guidance for the management of the dead related to COVID-19*, „Forensic Science International: Synergy” nr 2/ 2020, s. 129 – 133.

W przypadku przeciwdziałania COVID-19, wolontariusze podejmowali inicjatywy również w Europie ale głównie skupili się na niesieniu pomocy w biedniejszych państwach takich jak Syria, Jemen, Indie, Brazylia, RPA czy Wenezuela. W sumie tylko 2021 roku, udzielili 12,5 miliona konsultacji medycznych<sup>186</sup>. Pomimo ukierunkowana na działania w państwach słabo rozwiniętych, organizacja włączyła się również w pomoc w Europie np. dostarczając środków ochrony osobistej na Słowacji co zostało ujęte na rysunku 4.

W kontekście odnoszącym się bezpośrednio do bezpieczeństwa międzynarodowego RP, należy mieć na uwadze modele współpracy międzynarodowej. Jednym z nich jest podział na dwa kręgi: najbliższy krąg współpracy (państwa najbliższej sąsiadujące) oraz dalszy krąg współpracy (państwa z którymi nie mamy wspólnych granic)<sup>187</sup>. Możemy też spotkać inne wymiary klasyfikowane jako szczebel globalny i regionalny, odnoszący się również do odległości podmiotów współpracy<sup>188</sup>. Chociaż analiza działań politycznych na arenie międzynarodowej nie koreluje bezpośrednio z tematyką dysertacji, to należy wspomnieć, że w kontekście międzynarodowym bezpieczeństwo RP, determinuje także akces i współpraca w ramach takich gremiów jak Unia Europejska, Rada Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Komitet Wspierania Współpracy Francusko-Niemiecko-Polskiej (zwany Trójkątem Weimarskim), Grupa Wyszehradzka<sup>189</sup>.

Dokonując podsumowania zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego, warto przywołać definicję tego pojęcia, która według autora dysertacji najlepiej oddaje sens zagadnienia. Wyjaśnienie to przygotował prof. Erhard Cziomer, i według niego omawiany przedmiot to: „Całokształt więzi między poszczególnymi uczestnikami i instytucjami międzynarodowymi, które są w stanie doprowadzić do wyeliminowania różnych zagrożeń

---

<sup>186</sup> Doctors Without Borders, *International Financial Report 2021*, [https://www.msf.org/sites/default/files/2022-07/MSF\\_Financial\\_Report\\_2021\\_FINAL.pdf](https://www.msf.org/sites/default/files/2022-07/MSF_Financial_Report_2021_FINAL.pdf), (dostęp z dnia 25.07. 2024r.).

<sup>187</sup> H. Binkowski, *Polityka niebezpiecznego bezpieczeństwa. Polityka bezpieczeństwa Anno domini 2015*, [w:] E. Maj, K. Mazurek, W. Spkół, (i inni), *Bezpieczeństwo Europy. Bezpieczeństwo Polski*. Tom I, Uniwersytet im. Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 312 – 319.

<sup>188</sup> J. Stanczyk, *Determinanty środowiska bezpieczeństwa Polski w świetle Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 roku*, [w:] A. Chabasińska, Z. Czachór (red.), *Bezpieczeństw narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmian*, Difin, Warszawa 2016, s. 53.

<sup>189</sup> A. Włodkowska – Bagan, *Wymiar polityczny i militarny bezpieczeństwa Polski*, [w:] M. Pietraś, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 91 – 93.

oraz utrzymania pokoju oraz współpracy na podstawie umów, obowiązujących norm i zasad prawa międzynarodowego”<sup>190</sup>.

Podobnie jak w przypadku bezpieczeństwa (wewnętrznego) państwa, celowe jest określenie czynników wpływających na ten proces w perspektywie międzynarodowej. Na poniższym rysunku, zostały ujęte także nieomawiane szerzej kwestie dotyczące rynków finansowych, będących podporą gospodarek narodowych. Niebagatelne znaczenie ma dostęp do zasobów naturalnych (takich jak ropa, gaz, węgiel), na których wiele podmiotów może przeć swoją politykę zagraniczną.



Rysunek 5. Przegląd wybranych czynników wpływających na bezpieczeństwo państwa w kontekście międzynarodowym

Źródło: opracowanie własne.

<sup>190</sup> E. Cziomer, *Istota i instytucjonalizacja bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] E. Cziomer (red.), *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016, s. 15.

Działania takie podejmują np. państwa arabskie lub Federacja Rosyjska, dla których sprzedaż surowców jest elementem nacisku na inne podmioty ale także źródłem kapitału pozwalającego finansować własny rozwój sił zbrojnych. Fundamentalne znaczenie ma położenie. Wszak geopolityka definiowana jest jako prowadzenie działań adekwatne do położenia geograficznego i w dużej mierze determinowane właśnie przez miejsce na globie. Ponadnarodowo działają również grupy przestępcze, szczególnie te zajmujące się produkcją i przemytem narkotyków, handlem ludźmi czy handlem bronią. Takie organizacje dostarczają między innymi uzbrojenie rebeliantom i grupom ekstremistycznym. W bezpośredni sposób prowadzi to rozwoju terroryzmu<sup>191</sup>. Powyższe i poniższe ujęcie nie jest oczywiście zbiorem zamkniętym. Każdy z tych tematów byłby wdzięcznym polem prowadzenia dogłębnych badań, lecz takie rozrysowanie problemu po raz kolejny umożliwia uświadomienie złożoności problemu.

### **2.1.3. Postrzeganie bezpieczeństwa w naukach społecznych w ramach różnych paradygmatów**

#### **2.1.3.1. Liberalizm**

Postrzeganie bezpieczeństwa w kontekście liberalizmu, wywodzi się od dzieł filozofów z czasu oświecenia. U podstaw tego nurtu leżą prace Hugo Grocjusza takie jak np. „*O wojnie i pokoju*“, „*O prawie wojny i pokoju*“, „*Wolność mórz*“, w których doszedł do wniosku, że prawa zmieniają się wraz z przemianami dziejowymi i aktualnie obowiązujące normy są wytworem okoliczności. Dzięki temu podzielił normy na prawa natury (które są niezienne) i prawa stanowione (dzieło danej cywilizacji). Dalszy wkład wniósł „*Traktat teologiczno-polityczny*” Benedykta Spinozy oraz propozycja trójpodziału władzy sformowana przez Karola Monteskiusza<sup>192</sup>. Ta nowatorska ówczesnie idea wywodziła się z zaproponowanej przez filozofa typologii państw ze względu na ich ustrój. Miał to być podział na: despotie w której władca rządził strachem bez moralnej oceny swoich poczynań, monarchię – rządzoną z honorem przez króla przy udziale doradztwa arystokracji, republice – w której lud powinien mieć wyższą władzę niż monarcha (a monarcha może być władcą jedynie przez zdobycie poparcia). W tak ujętej republice, powinna być zachowana wolność polityczna oraz należało zapobiec koncentracji zbyt dużej siły w jednych rękach, poprzez rozdzielenie (dystrybuowanie – oryginalne określenie Monteskiusza) kompetencji

---

<sup>191</sup> M. Kudzin-Borkowska, R. Borkowski, *Transnarodowa przestępczość zorganizowana*, [w:] E. Cziomer (red.), *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016, s. 85 – 97.

<sup>192</sup> Z. Rau, *Liberalizm – zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*, Wydawnictwo Fundacji Aletheia, Warszawa 2000, s. 11 – 12.



prawodawczych, wykonawczych i sądowniczych<sup>193</sup>. Przez tak nowatorskie i ówczesnie otwarte na jednostki koncepcje, nurty promujące wolność przyjęły nazwę liberalnych – słowa wywodzącego się od łacińskiego określenia liber – wolny. Za kreatora rzeczywistości uznano także człowieka a szczególnie jego wolę rozwoju, ciekawość świata i chęć pomnażania dóbr materialnych. Prowadziło to zaczerpnięcia z darwinizmu społecznego przekonania o tym, że każdy z nas jest inaczej uwarunkowany, przejawia inne zdolności i skłonności. Skutkuje to lepszym i gorszym oddziaływaniem na różnych polach. Liberalowie jednak nie promowali fizycznej walki pomiędzy najsilniejszymi podmiotami a postulowali konkurencję natury ekonomicznej<sup>194</sup>.

Ze względu na rozwój dzieł i prac filozoficznych w omawianej tematyce w Wielkiej Brytanii, szczególnie w XVIII oraz XIX wieku, zaczęto mówić o „liberalizmie angielskim” – określanym także jako „liberalizm klasyczny”<sup>195</sup>. Wpływ na rozwój tej idei według dr hab. Kazimierza Dziubka miały też inne czynniki, w tym dużą rolę odegrało formowanie się kapitalizmu, który promował rozwój gospodarczy oparty na aspektach wolnego handlu i rynku oraz wolności osobistej jednostek dyktowanej ideą własności prywatnej. Przez takie połączenie, narodziło się społeczeństwo obywatelskie, będące grupą wyodrębnionych jednostek, mogących świadomie wpływać na działania państwa, w tym w swoim interesie kształtować jego bezpieczeństwo. Dalsze teorie ekonomiczne (szczególnie rozwijane jako interpretacja myśli Adama Smitha), doprowadziły do przekonania, że państwo nie jest niezbędnym hegemonem ogarniającym społeczność. Główną rolą organizmu państwowego miało stać się ochranianie działalności gospodarczej i stwarzanie warunków do jej rozwoju<sup>196</sup>. Idąc tym tropem, dochodzimy do głównego problemu liberalnego pryzmatu bezpieczeństwa, prof. Jacek Czaputowicz, trafnie definiuje, że w tym koncepcie najważniejszy jest rozwój gospodarczy, czynnik ekonomiczny oraz współcześnie rozumiany rynek finansowy. Dlatego też, liberalowie uważają, że najważniejszym zadaniem państwa jest zapewnienie dobrobytu społeczeństwa na drodze ekonomicznej. W tym celu szczególne miejsce zajmuje zainteresowanie gospodarką, międzynarodową wymianą handlową oraz utrzymywaniem wzajemnych stosunków gospodarczych, które pozytywnie przyczynią się do rozwoju. Zależności takie sprowadzić możemy do przekonania, że ważniejsza jest

---

<sup>193</sup> K. Monteskiusz, *O duchu praw*, Wydawnictwo Wolne Lektury, (brak informacji o miejscu wydania), s.9.

<sup>194</sup> P. Manet, *Intelektualna historia liberalizmu*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 1994, s. 8 – 10.

<sup>195</sup> F. Hayek, *Liberalizm*, Krakowskie Towarzystwo Wydawnicze, Kraków 1985, s. 5 – 9.

<sup>196</sup> K. Dziubka, *Spółeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty, ewolucja pojęcia*, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*. Tom 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 37.

ekspansja ekonomiczna a nie terytorialna<sup>197</sup>. Tak rozumiane determinowanie bezpieczeństwa, kreuje się też innymi środkami niż siły zbrojne czy szerzej rozumiany militarizm. W klasycznym ujęciu, można nawet przyjąć, że wojna jest nieopłacalną formą rozwiązywania sporów, ponieważ niszczy gospodarkę na wielu płaszczyznach przyczyniając się do zubożenia społeczeństwa. Generuje straty w postaci zmniejszenia liczby ludności (a więc potencjalnych rąk do pracy), zakłócenia przepływów towarów, zwiększenia zadłużenia czy zniszczeń materialnych wyniku działań zbrojnych (w tym przedsiębiorstw ale także lądowych arterii komunikacyjnych). Liberalizm klasyczny określa także inne zakresy dotyczące bezpieczeństwa. Jednak w ramach tej idei, działania państwa powinny być bardzo ograniczone do takich przedsięwzięć jak utrzymanie wewnętrznego porządku, ustalanie i egzekwowanie praw oraz minimalizowanie zagrożenia ataku zbrojnego (poprzez działania na dyplomatyczne jak i tworzenie sił zbrojnych, będących gwarantem odstraszającym potencjalnych agresorów)<sup>198</sup>.

Jedną z odmian doktryny liberalnej jest liberalizm ekonomiczny. Za głównych przedstawicieli tego nurtu można uznać m.in. urodzonego we Lwowie Ludwiga von Misesa oraz Friedricha von Hayeka. Obydwaj przeciwstawiali się ingerencji państwa w sferę ekonomiczną, ponieważ bezpieczeństwo powinno być kształtowane w oparciu o mechanizmy rynkowe i tak zwaną „niewidzialną rękę wolnego rynku”. Pomimo ogólnego nastawienia liberalizmu gospodarczego na zaspokojenie potrzeb materialnych, von Mises, zaznacza, że ludzie mają także inne potrzeby wykraczające poza zdobycie pożywienia i zapewnienie schronienia. Koncept ten dąży do wspierania rozwoju wszystkich a nie tylko niektórych grup społecznych. Nie może to być jednak postrzegane przez pryzmat socjalistycznej równości a jedynie jako zwielokrotnienie posiadanych zasobów w zależności od początkowego stanu posiadania<sup>199</sup>. W tym nurcie, również wojna jest nieracjonalnym czynnikiem, osłabiającym możliwości rozwoju. Według von Misesa, liberał powinien czuć wstręt do konfliktu zbrojnego jako czynnika destrukcyjnego. Wyznacznikiem gwarantującym rozwój wielu państw powinno być zachowanie pokoju<sup>200</sup>. Pomimo tego, prekursorzy liberalizmu gospodarczego zdawali sobie sprawę, że wojen nie da się uniknąć ponieważ dzieją się od początku historii ludzkości. Możliwe jest natomiast ograniczenie ich występowania poprzez nawiązanie ścisłych relacji gospodarczych pomiędzy państwami.

---

<sup>197</sup> J. Czaputowicz, *Liberalne teorie bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] M. Grącik, K. Żukrowska (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006, s. 61 – 62.

<sup>198</sup> A. Heywood, *Ideologie polityczne – wprowadzenie*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008, s. 61.

<sup>199</sup> L. Mises, *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2001, s. 17 – 21.

<sup>200</sup> Ibidem, s. 42 – 44.

Takie „usiecznienie” światowej gospodarki ma doprowadzić do nieopłacalności działań zbiornych, ponieważ negatywne ich skutki będą odczuwalne dla wielu podmiotów.

Neoliberalizm – jak wskazuje sama nazwa, nawiązywał do odrodzenia klasycznych idei liberalnych i dostosowania ich do wymagań epoki. Twórcą samego pojęcia jest Alexander Rüstow, który po dojściu Hitlera do władzy emigrował z III Rzeszy. Rüstow jak i inni współcześni mu ekonomiści, obserwując efekty Wielkiego Kryzysu w USA oraz ogarniającą Europę ideę socjalizmu, postulował wprowadzenie do idei liberalnych możliwości szerszego działania państwa w aspektach gospodarczych<sup>201</sup>. Według Andrew Heywooda idea ta zyskała popularność szczególnie po II wojnie światowej i była zarówno chętnie wprowadzana w życie jak i krytykowana<sup>202</sup>. O ile „klasyczny” neoliberalizm możemy odnieść w dużej mierze do zagadnień ekonomicznych to z punktu widzenia bezpieczeństwa, warto wspomnieć o innej jego odmianie – neoliberalizmie instytucjonalnym. U jego podstaw leżało powstanie wielu ponadnarodowych podmiotów i instytucji z Organizacją Narodów Zjednoczonych na czele. Podmioty te miały wspierać współdziałanie między państwami a tym samym wpłynąć na ponadnarodowe poczucie bezpieczeństwa. Takie połączenie idealnie wkomponowało się w nową odmianę idei liberalnej, po raz kolejny stawiając na piedestale kooperację, tym razem nie tylko już opartą na prymacie państwa. W koncepcji tej znalazły się działania ponadnarodowych organizacji celowych jak i korporacji będących wytworem globalnego kapitalizmu<sup>203</sup>. Idąc tym tropem znajdujemy kolejną zależność, jaką jest prawo międzynarodowe, będąc niezbędną do właściwego funkcjonowania tych mechanizmów. Zdaniem prof. Anne-Marie Slaughter, to właśnie międzynarodowe regulacje spajają idee neoliberalnego instytucjonalizmu, poprzez definiowanie mechanizmów rozwiązywania sporów (niebędących środkami militarnymi). O ile państwa miały być nadal narodowymi organizmami politycznymi, to do kształtowania bezpieczeństwa nie są już potrzebne tylko one ale cała istniejąca globalna sieć przepływu idei, towarów czy środków płatniczych. Wszystkie te modele są jednak zgodne z pierwotną zasadą liberalizmu odnoszącą się do poszanowania własności prywatnej<sup>204</sup>. Ogólnie ujmując przedstawiciele nurtu neoliberalnego, bezpieczeństwo wynoszą w przestrzeń międzynarodową, promując integrację rynków lokalnych, która ich zdaniem przez globalny

---

<sup>201</sup> W. Sadurski, *Neoliberalny system wartości politycznych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1989, s. 33 – 41.

<sup>202</sup> A. Heywood, *Ideologie (...)*, op. cit., s. 67.

<sup>203</sup> J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 49.

<sup>204</sup> A. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton 2004, s. 8 – 15.

system połączeń jest w stanie zapewnić relatywny spokój i warunki rozwoju dla różnych graczy.

Szczególnie ciekawą formą liberalizmu jest libertarianizm. Nurt ten możemy uznać jako przejaw skrajnych idei wolnościowych i chęci prawie całkowitego ograniczenia roli państwa. Prekursorem tej koncepcji była książka pt.: „*Państwo – nasz wróg*” autorstwa Jay Alberta Nocka<sup>205</sup>. W publikacji tej uznano, że wszystkie formy państwa poprzez swój monopol na wymierzanie sprawiedliwości tak naprawdę popełniają zbrodnie pod pozorem egzekucji prawa. Myśl ta została dalej rozwinięta również w takim kontekście, że jednym z głównych zdań władz jest tłumienie wolności i przejawów swobodnej aktywności na wszystkich polach. Libertarianizm opiera się na skrajnie indywidualistycznej naturze człowieka, którego działania nie powinny być ograniczane o ile ten nie szkodzi innym osobom. Także ład powinien być tworzony oddolnie przez jednostki i społeczeństwo obywatelskie a nie rządowe instytucje sterowane centralnie. O ile libertarianie są przeciwnikami nacisku państwa to nie odrzucają go całkowicie i nie należy utożsamiać tych idei z klasycznym anarchizmem, negującym władzę w każdej formie<sup>206</sup>. Libertarianizm nie jest jednorodnym nurtem, jego koncepcje kształtują publicyści, ekonomiści jednak prof. Rau zauważa ich cechy wspólne takie jak np. demontaż kompetencji państwa. W ramach tych założeń, powinności te powinny być również okrojone nawet w przypadku bezpieczeństwa - siły zbrojne nie powinny być formacją represyjną rekrutującą się przymusowo z obywateli. Libertarianie dopuszczają inny model – stworzenie dobrowolnych („partyzanckich”) formacji, strzegących danego terenu<sup>207</sup>. Takie rozwiązanie może przypominać ideę dobrowolnej obrony terytorialnej, jednak należy pamiętać, że na nieskoordynowanych jednostkach ochotniczych nie da się oprzeć skutecznej obrony państwa.

Ważną i nieomawianą jednostkowo cechą wszystkich nurtów liberalnych, jest swoiste „umiłowanie” i prymat systemu demokratycznego. Wytworzyło się nawet pojęcie „*Pax Democratica*” (w nawiązaniu do starożytnego „*Pax Romana*”), w myśl którego kraje demokratyczne rzadko walczą ze sobą i spory rozwiązują na innym polu niż militarnym<sup>208</sup>. Praktyczne oparcie liberalizmu na zasadach demokracji można datować już na okres przypadający na ogłoszenie Deklaracji Niepodległości USA, która oparta na wolnościowym paradygmacie znosiła niewolnictwo i dawała podwaliny pod powstanie państwa opartego na

---

<sup>205</sup> R. Thornton (red.), *Cogitations from Jay Albert Nock*, The Nockigan Society, Nowy Jork 1985, s. 9 – 13.

<sup>206</sup> W. Kwaśnicki, *Historia myśli liberalnej – wolność, własność, odpowiedzialność*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 8; 68 - 72

<sup>207</sup> Z. Rau, *Liberalizm (...)*, op. cit., s. 178.

<sup>208</sup> J. Huntley, *Pax Democratica A Strategy for the 21st Century*, MacMillan Press, Londyn 1998, s. 146 – 160.

wolności i sprawiedliwości<sup>209</sup>. Prof. Bruce Russett, badający wpływ systemu demokratycznego na angażowanie się w wojny, tworzy i popularyzuje termin „teorii pokoju demokratycznego”, wpisującej się w główne nurty liberalizmu. Przesłanki ku temu, znajduje nawet w XVIII wiecznych dziełach Kanta, mówiącego o możliwości ustanowienia trwałego pokoju wśród państw opartych na ustroju republikańskim. Dalej idea ta pojawia się także w wypowiedziach Woodrow Wilsona – Prezydenta USA<sup>210</sup>. Taki nieco pacyfistyczny paradygmat opiera się na głównych założeniach demokracji, odwołujących się do ludzkiej godności oraz władzy pochodzącej z wyborów – a więc politycy zależni są w nich od swojego elektoratu i jednocześnie muszą zwracać uwagę na opinię publiczną, która zazwyczaj nie dąży do siłowej konfrontacji. Prof. Russett, podaje, że od czasu zakończenia II wojny światowej, państwa z ugruntowanym systemem demokratycznym aż 8 krotnie rzadziej prą do konfliktu zbrojnego niż organizmy polityczne o innym reżimie<sup>211</sup>.

Reasumując, liberałowie (niezależnie od danego nurtu), bezpieczeństwo chcą osiągnąć nie poprzez działania wojenne a zapewnienie szerokiej współpracy. W tym celu promują demokrację jako ustrój będący jedną z gwarancji spokoju oraz działania na arenie międzynarodowej, które inicjowane zarówno przez państwa, korporacje jak i organizacje międzynarodowe, są ich zdaniem w stanie zniwelować zagrożenia i doprowadzić do sytuacji, że fizyczne konfrontacje dla wszystkich stron będą nieopłacalne. O ile wizje te są bardzo szczytne w swoich założeniach to często bywają krytykowane jako zbyt idealistyczne.

### 2.1.3.2. Realizm

Realisci koncentrują się na uwypukleniu znaczenia państwa jako podmiotu bezpieczeństwa i sile militarnej jaką ono posiada. Nawiązania do tej koncepcji można dostrzec w dziele Niccolò Machiavellego, promującego skuteczność działań która powinna mieć pierwszeństwo przed innymi czynnikami<sup>212</sup>. Realisci chcą postrzegać świat taki jakim on jest a nie nagiąć pewne zależności do swoich teorii<sup>213</sup>. Dlatego też konflikty uznają za naturalny mechanizm zarówno ludzkiej natury jak i też czynnik za pomocą którego państwa

---

<sup>209</sup> J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 23 – 24.

<sup>210</sup> B. Russett, *Spółeczność pokoju: demokracja – współzależność i struktura międzynarodowa*, [w:] D. Bobrov, E. Halizak, R. Zięba, (red.) *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 364.

<sup>211</sup> Ibidem, s. 366.

<sup>212</sup> P. Gołubców, *Realizm polityczny w myśli Niccolò Machiavellego. Zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” nr 3(40)/2021, s. 82.

<sup>213</sup> B. Szlachta, *Kłopoty z realizmem politycznym*, „Teoria Polityki” nr 3/2019, s. 43.

starają się rozwiązać zaistniałe animozje. Naturalne również według nich jest, że w rywalizacji zazwyczaj wygrywają najsilniejsi - dlatego podmioty powinny dążyć do zwielokrotnienia swojej siły a tym samym mieć możliwość efektywniejszego oddziaływania. Dr Scott Burchill, zauważa, że takie podejście charakteryzuje się pesymizmem, ponieważ zdają sobie sprawę, że istniejące mechanizmy ciężko jest zmienić i lepiej się nim podporządkować, podejmując działania w ustalonym już systemie. System międzynarodowy ma zbyt wiele współzależności by uczynić go bardziej pokojowym<sup>214</sup>. Realizm jest antytezą liberalizmu i wyrósł jako odpowiedź na nieudane zdaniem wielu badaczy liberalne próby definiowania świata (czego pokłosiem był w ich opinii były np. kryzysy finansowe). Realizm stał się popularnym nurtem XX wieku. Początkowo jako formę polityczną bezpieczeństwa promował etniczne państwa narodowe, które miały lepiej strzec interesów swoich mieszkańców i lepiej rozwiązywać problemy wewnętrzne. Umocnieniu tej koncepcji służyły wydarzenia z lat 20. i 30. minionego stulecia, szczególnie nieudane próby utrzymania pokoju przez Ligę Narodów. Po takich bezowocnych działaniach wzrosła presja na oparcie bezpieczeństwa o typowy czynnik twardej siły militarnej<sup>215</sup>.

Za twórcę samego pojęcia uznać możemy Edwarda Carra, który w swojej książce pt.: „*The Twenty Years' Crisis 1919-1939 An Introduction To The Study of International Relations*”, będącej analizą liberalizmu. W rozdziale pt.: „*Realistyczna krytyka*”, zawarł uwagi dotyczące „utopijności” i jego zdaniem oderwanych od rzeczywistości opisywanych idei, polegających na próbie zaradzenia środkami gospodarczymi i dyplomatycznymi narastających konfliktów, które później doprowadziły do wybuchu II wojny światowej<sup>216</sup>. Klasyczny realizm oprócz prymatu państwa jako głównego gwaranta kształtowania bezpieczeństwa polega na dostrzeżeniu chaotycznego środowiska międzynarodowego w którym nie ma zasad moralnych i do osiągnięcia przewagi (lub znaczącej dominacji) w tym aspekcie, trzeba zastosować również środki militarne. Czynniki te można porównać do aktorów na wewnętrznej scenie politycznej, w ramach której poszczególne osoby i ugrupowania walczą o zdobycie władzy nad całą resztą. Taka walka o lokalną, regionalną i globalną władzę zachodzi również w systemie międzynarodowym. Drugim z „ojców” klasycznego realizmu był Hans Morgenthau. Stworzył on 6 zasad, na których oparł swoje

---

<sup>214</sup> S. Burchill, *Realizm i neorealizm*, [w:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater (i inni) (red.), *Teorie stosunków międzynarodowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 97 – 98.

<sup>215</sup> R. Jackson, G. Sorensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 42.

<sup>216</sup> E. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939 An Introduction To The Study of International Relations*, MacMillan, Londyn 1946, s. 64.

koncepty i przez nie definiował bezpieczeństwo. Można je zinterpretować w poniższy sposób:

1. Realizm polityczny opiera się na zasadach wynikających z natury. Na tych naturalnych paradygmatach opiera się też działanie społeczeństw. Prawa te są niezmiennie ponieważ powstały niezależnie od gatunku ludzkiego (opierają się na kwestiach biologicznych, fizycznych, fizjologicznych, filozoficznych, dotyczą świadomych mankamentów naszej natury). Niemożliwa jest ich zmiana a działanie wbrew nim, powodować będzie sytuację nieosiągania zamierzonych rezultatów. Podejmowane inicjatywy muszą być racjonalne i opierać się na analizie empirycznej<sup>217</sup>.
2. Wyznacznikiem kierowania się państwa jest interes narodowy według, którego należy dążyć do osiągnięcia potęgi. Polityka taka nie może być prowadzona tylko w prymacie jednego aspektu (np. ekonomii – jak postulują liberałowie). Decydenci mogą uzasadniać swoje działania osobistymi preferencjami pod warunkiem, że przyniesie to wymierny skutek. Suwerenne państwa są z pozoru równe, jednak mają inną siłę oddziaływania<sup>218</sup>.
3. Państwo musi zdefiniować swój interes narodowy, który jednak nie jest stały i może zmieniać się w zależności do okoliczności. Ewoluuje interesy nie mogą być ze sobą sprzeczne<sup>219</sup>.
4. W podejmowanych działaniach następuje ciągle balansowanie na granicy moralności oraz racjonalności wynikającej ze skuteczności działań. Sama świadomość możliwości podjęcia działań niemoralnych ale skutecznych nie powinna z tego względu przekreślać tych inicjatyw. Należy jednak pamiętać o moralnej/etycznej odpowiedzialności<sup>220</sup>.
5. Żadne działanie podejmowane przez państwa nie jest uniwersalnie sprawiedliwie bądź nie. Wszystkie narody są oceniane przez pryzmat moralności – jednak ocena nawet podobnych przedsięwzięć może się różnić w zależności od pozycji, siły i potęgi państwa<sup>221</sup>.
6. Realizm jest wyodrębnioną koncepcją pojmowania działania państwa (zarówno wewnątrz jak i na arenie międzynarodowej). Realiści zdają sobie sprawę z istnienia innych idei i próbują w jak najbardziej racjonalny sposób zdefiniować istniejącą rzeczywistość<sup>222</sup>.

---

<sup>217</sup> Hans J. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój (wydanie skrócone)*, Warszawa, Difin 2010, s. 20.

<sup>218</sup> Ibidem, s. 21 - 24.

<sup>219</sup> Ibidem, s. 26 – 28.

<sup>220</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>221</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>222</sup> Ibidem, s. 30 – 33.

Kolejny nurt, który wykształcił się w latach 60. i 70. XX wieku określony został jako neorealizm (lub realizm strukturalny)<sup>223</sup>. Neorealiści kładą znacznie większy nacisk na środowisko międzynarodowe i udział w nim poszczególnych państw. Jest to szczególnie zasadne biorąc pod uwagę okres, w którym rozwinęły się te poglądy. Ówczesnie globalna scena polityczna była zdominowana przez dwa wrogie bloki: NATO oraz Układ Warszawski. Zwolennicy tego poglądu uważają, że bezpieczeństwo może być kształtowane głównie przez przemoc (szczególnie na polu militarnym ale także poprzez wymuszenia, ustępstwa, budowę sojuszy). Według tych paradygmatów: „System międzynarodowy jest anarchiczny, a bezpieczeństwo państwa jest względne i zależy od tego, jaką państwo jest potęgą. Neorealiści twierdzili, że siła to coś więcej niż tylko suma zasobów militarnych, używanych w celu kontroli i przymusu względem innych państw. Tutaj siła postrzegana jest jako połączenie zdolności (ang. *capabilities*) państwa i przez to państwo zajmujące odpowiednie miejsce w hierarchii międzynarodowej, kształtującej jego zachowanie”<sup>224</sup>. Warto odnieść się także do neoliberalizmu, który również na szczególnym miejscu stawiał organizacje międzynarodowe, które odmiennie - miały przyczynić się do zapewniania gospodarczego rozwoju i utrzymania pokoju<sup>225</sup>. Według neorealistów, jest to jednak myślenie życzeniowe, ponieważ nie da się wyodrębnić z natury człowieka dążenia do antagonizmów. Instytucje międzynarodowe (np. korporacje czy NGO) nie mają tak dużego znaczenia, ponieważ głównie opierają się na autorytecie i sile konkretnych państw. Punktem odniesienia jest niedopuszczenie do zyskania przez jakiś podmiot znacznej przewagi nad innymi i uzyskanie dominacji, kosztem pozostałych graczy<sup>226</sup>. Natomiast w przypadku możliwości zagrożenia zbrojną agresją lub w przypadku chęci zwiększenia oddziaływania na arenie międzynarodowej, państwa tworzą sojusze polityczno-wojskowe, by balansować siłę przeciwnika<sup>227</sup>.

Na kanwie prac Johna Mearsheimera, wyodrębnił się też realizm ofensywny. Ze względu na zainteresowania badacza, nurt ten skupił się głównie na ocenie działań największych mocarstw, które prą do osiągnięcia hegemonii. Kładzie on nacisk na

---

<sup>223</sup> M. Czernicka, *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Europejski” nr 1/2018, s. 43.

<sup>224</sup> J. Przeździecka, *Bezpieczeństwo według poglądów głównych nurtów naukowych w stosunkach międzynarodowych*, „Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego” nr 2/2012, s. 28.

<sup>225</sup> M. Kozub-Karku, *Neoclassical Realism and Foreign Policy Analysis – A Possible Way of Integration*, „Teoria Polityki” nr 3/2019, s. 206.

<sup>226</sup> J. Czaputowicz, *System czy nieład. Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 47.

<sup>227</sup> R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym*, „Studia politologiczne” nr (49)/2018, s. 22.



wyjaśnienie fenomenu zyskiwania przewagi na arenie międzynarodowej i opisie mechanizmów, które do niego prowadzą<sup>228</sup>. Sama nazwa „ofensywny” nie jest przypadkowa, ponieważ odnosi się do prób ciągłej ekspansji i poszerzania swoich wpływów wszystkimi możliwymi środkami. Mearsheimer podobnie jak klasyczni realiści uważa, że państwo może czuć się bezpieczne paradoksalnie dopiero wtedy gdy samo zapewni sobie to bezpieczeństwo przez zyskanie dominacji lub wyprzedzenie konkurentów na różnych polach. Oprócz tego przyznaje, że w przypadku tych działań, prawa człowieka nie należą do przestrzegane systemu wartości<sup>229</sup>. Takie ciągłe parcie do polepszenia swojej pozycji, tworzy też presję w całym środowisku, prowadząc do nieustannego wyścigu. Realizm ofensywny zakłada konkurowanie nie tylko na podłożu militarnym ale także np. ciągłe porównywanie potencjałów gospodarczych, ludnościowych i technologicznych<sup>230</sup>.

Przeciwieństwem realizmu ofensywnego stał się realizm defensywny dążący bardziej do równowagi i zachowania balansu niż osiągnięcia supremacji kosztem innych. Państwa nie powinny znacznie demonstrować swojej siły ale też nie powinny być słabe<sup>231</sup>. Według zwolenników tych poglądów, ciągła ekspansja prowadzi do ciągłych konfliktów a tym samym cechuje się brakiem bezpieczeństwa. Podejście zachowawcze wydaje się im być bardziej korzystne ze względu na mniejsze ryzyko i nastawienie na współpracę. Państwa bardziej powinny skupić się na ochronie obecnego stanu posiadania a nie próbować wystawić się na konfrontację, w wyniku której mogą mieć straty<sup>232</sup>. Trudna też wydaje się współpraca największych hegemonów mających odmienne interesy, dlatego w perspektywie zapewniania bezpieczeństwa równie ważną rolę powinny odgrywać relacje pomiędzy mniejszymi podmiotami<sup>233</sup>.

Reasumując, niezależnie od obranego nurtu dla realistów, państwo powinno być głównym podmiotem zapewniającym bezpieczeństwo. Powinno może wszystkimi środkami

---

<sup>228</sup> M. Waleczek, *Współpraca w świetle nurtów realizmu defensywnego i realizmu ofensywnego. Przypadek współpracy turecko-irańskiej*, [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, s. 308.

<sup>229</sup> J. Mearsheimer, *Wielkie złudzenie, liberalne marzenia a rzeczywistość międzynarodowa*, Wydawnictwo Nowej Konfederacji Universitas, Kraków 2021, s. 210.

<sup>230</sup> A. Tomczyńska, *Realizm ofensywny Johna J. Mearsheimera a hegemonia Stanów Zjednoczonych Ameryki po zimnej wojnie*, [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, s. 248.

<sup>231</sup> M. Górecki, *Cztery modele wywierania wpływu na podmioty stosunków międzynarodowych w perspektywie konstruktywistycznej*, „Świat Idei i Polityki” nr (12)/2014, s. 114.

<sup>232</sup> J. Czaputowicz, *Mapa współczesnego realizmu: realizm klasyczny, neorealizm, realizm neoklasyczny*, [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014 s. 31 – 32.

<sup>233</sup> C. Mik, *Realizm w polityce międzynarodowej w świetle nauki o stosunkach międzynarodowych i prawa międzynarodowego w dobie globalizacji*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, CH Beck, Warszawa 2018, s. 55.

dążyć do zwiększania swojej pozycji na arenie międzynarodowej (lub też niekonfrontacyjnej współpracy w myśl nurtu defensywnego). Zapewnienie tej dominującej pozycji (lub nawiązanie współpracy) ma dać pewność wewnętrznej stabilności i bezpieczeństwa obywateli, poprzez eliminowanie zewnętrznych zagrożeń.

### 2.1.3.3. Konstruktywizm

Konstruktywizm powstał w latach 80. XX wieku jako odpowiedź na zaostrzającą się nierozstrzygniętą debatę definiowania bezpieczeństwa poprzez dwa „okopane” na swoich pozycjach bloki: liberalny i realistyczny. Konstruktywiści nie chcieli definiować tej głównie przez jeden z pryzmatów: siły lub ekonomii<sup>234</sup>. Odchodzili od kultu racjonalności, egoizmu i odrzucenia zasad moralnych jako kierunku prowadzenia działań politycznych. Ze względu na relatywnie „młody wiek” tej teorii, nie zdobyła ona tak wielu zwolenników, jak istniejące dotąd koncepcje. Również od samego początku spotykała się z krytyką, ponieważ nie wykształciła tak bogatego piśmiennictwa wyjaśniającego wiele wątpliwości. Można również spotkać wątpliwości badaczy, którzy dociekają czym tak naprawdę jest omawiany termin: „podejściem badawczym, ontologią, teorią, paradygmatem czy sposobem na badanie stosunków międzynarodowych”<sup>235</sup>. Swoją nazwę teoria ta zawdzięcza badaniom nad konstruktem społecznym, na którym opierać mają się działania poszczególnych grup. Jednym z najbardziej znanych naukowców, który wyznaczał ramy tych rozważań był Alexander Wendt, publikując książkę pt.: *„Social Theory of International Politics”*, w której oparł kształtowanie się bezpieczeństwa i polityki międzynarodowej na paradygmacie zachowań ludzi, które nigdy nie są jednoznaczne i przewidywalne. Według tego badacza, bezpieczeństwo jest zbyt skomplikowaną tematyką by móc je jednoznacznie zdefiniować na podstawie wcześniej istniejących teorii. Na stan ten nie wpływają tylko twarde czynniki ale także ideologie, poglądy, religie, położenie geograficzne oraz inne niemierzalne i niematerialne przesłanki<sup>236</sup>. W kategorii czynników oddziaływania konstruktywiści również posługują się paradygmatem siły, jednak definiują go znacznie inaczej niż przez rozumienie klasycznej potęgi militarnej. Siłą jest np. kultura, tradycja, język oraz system

---

<sup>234</sup> B. Buzan, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2009, s. 192 – 194,

<sup>235</sup> D. Czywilis, *Pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego w ujęciu teorii konstruktywizmu*, „Rocznik Bezpieczeństwa Narodowego” nr z roku 2007, s. 272.

<sup>236</sup> A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2003, s. 47 – 139.

wartości<sup>237</sup>. Takie ujęcie łączy się ze znanym w socjologii konstrukttywizmem społecznym, próbującym wyjaśnić, że postrzeganie rzeczywistości wywodzi się z doświadczeń i zdobytej już wiedzy. Prof. Andrzej Zybertowicz, utożsamia ten termin również z empiryczną metodą badania danych zjawisk socjologicznych do oceny ugruntowanych kulturowo działań<sup>238</sup>. Dlatego w ramach konstrukttywizmu rozpatrywanego przez pryzmat bezpieczeństwa i działań politycznych nie należy odrzucać interesów społecznych, które składają się na cele strategiczne państw i powinny tym samym wpływać na ich politykę<sup>239</sup>. I to właśnie stosunki międzyludzkie mają być podstawowym czynnikiem, który od dołu do góry drabiny społecznej buduje wspólne bezpieczeństwo. Relacje te prowadzą do wytworzenia organizacji, instytucji oraz innych form wspólnego działania. W kontekście perspektywy międzynarodowej, biorąc pod uwagę zmienność natury i działań człowieka, wyróżnić możemy ewoluujące interesy narodowe (a nawet całkowicie zmienne pod wpływem występujących czynników). Taka optyka jest zaprzeczeniem twierdzeń realistów o stałych żywotnych celach państw<sup>240</sup>.

Reasumując, konstrukttywizm jest w pewnym sensie pomostem pomiędzy realizmem a liberalizmem, skupiający się na naturze człowieka i biorący te ludzkie cechy jako kolejny z determinantów bezpieczeństwa. Zmiany w tym kontekście, nurt ten definiuje niestałą strukturą czynników nas otaczających takich jak religia, kultura, koncepcje społeczne, ideologie, języki oraz moralność. Również wyjaśnienie i definiowanie bezpieczeństwa zależy od lokalnych czynników społecznych. Prof. Stańczyk przytacza opinie, że łączącą konstruktystów cechą jest niechęć do tworzenia jednorodnej i uniwersalnej definicji bezpieczeństwa, ponieważ zależy ona od zbyt wielu kwestii<sup>241</sup>.

#### 2.1.3.4. Inne podejścia teoretyczne – ujęcie krytyczne i tak zwane „szkoły”

Zainteresowanie bezpieczeństwem nie ogranicza się tylko i wyłącznie do powyższych scharakteryzowanych trzech najpopularniejszych teorii. Teorie te umownie nazywane wielką trójką, tworzą podstawę badań na kanwie nauk o polityce i administracji,

---

<sup>237</sup> J. Grzela, *Polityka bezpieczeństwa państw nordyckich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2019, s. 56 – 57.

<sup>238</sup> A. Zybertowicz, *Konstrukttywizm jako orientacja metodologiczna w badaniach społecznych*, „Ask: Research and Methods” nr (8)/1999, s. 7 – 9.

<sup>239</sup> C. Reus – Smit, *Konstrukttywizm*, [w:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater (i inni) (red.), *Teorie stosunków międzynarodowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 276.

<sup>240</sup> T. Widlak, *Prawo a konstrukttywizm w teorii stosunków międzynarodowych – możliwości interdyscyplinarnego zbliżenia*, „Jurysprudencja” nr 2/2014, s. 54 – 55.

<sup>241</sup> J. Stańczyk, *Konstrukttywistyczne wartości poznawcze bezpieczeństwa*, „Studia nad bezpieczeństwem narodowym” nr 1(5)/2014, s. 229

bezpieczeństwie oraz stosunkach międzynarodowych. Kolejną, niescharakteryzowaną szerzej teorią jest marksizm (którego wstępne założenia autor zawarł w wcześniejszym podrozdziale). Ze względu na swoje konotacje sięgające XX wiecznych ideologii i ówczesnych procesów społecznych, jest obecnie praktycznie martwa. Wyróżnić możemy jeszcze tak zwane „szkoły” czyli ośrodki akademickie bądź państwa, w których dorobek badaczy wniósł spójną propozycję definiowania tego pojęcia. W ich ramach wykształciły się krytyczne studia nad bezpieczeństwem, mające kompleksowo dotykać różnych aspektów kształtujących ten proces (w zależności od podejścia badaczy z danego ośrodka). Samo pojęcie teorii krytycznych, odnosi się do poddawania konstruktywnemu osądowi głównych istniejących koncepcji. Według prof. UJ Jacka Kołodzieja, chęć innego spojrzenia na bezpieczeństwo, wywodzi się z ogólnie przyjętego państwocentryzmu oraz chęci podważenia tego prymatu poprzez próbę znalezienia innej roli dla państwa w tej kategorii<sup>242</sup>.

Pierwszą z tak zwanych „szkół” była szkoła frankfurcka działająca w latach międzywojennych, skupiona wokół Instytutu Badań Społecznych. Podejmowała ona dociekania na gruncie społecznych mechanizmów i podstaw bezpieczeństwa. Wykształciła też nowy sposób postrzegania rzeczywistości jako skutku procesów które kształtuje zbiorowość, historia i ekonomia. Co szczególne, w takiej próbie racjonalizacji widoczne były również popularne ówczesznie pryzmaty marksizmu. Nie można jednoznacznie ideologicznie sklasyfikować tych wpływów, ponieważ równie silne były w ich działaniach nawiązania do Immanuela Kant stawiającego rozum i poczyniony z jego pomocą osąd ponad wszystkie nawet ugruntowane teorie. Według badaczy skupionych w ramach tej szkoły, nieodwracalny pęd ludzkości (np. do ekspansji, dobrobytu czy rozwoju) przynosi skutek odwrotny do oczekiwań<sup>243</sup>.

Najmniej powszechnie znaną i najkrócej działającą „szkołą” była szkoła budapesztańska. Według dr hab. Waldemara Buliry, narodziła się ona po II wojnie światowej w zdominowanych przez komunistów Węgrzech. Ze względu na miejsce działania i egzystencję w kraju będącego pod wpływem myśli totalitarnego ZSRR, badacze, zajmowali się próbą zgłębienia idei totalitaryzmu szczególnie przez optykę marksizmu. Ze względu na różne perypetie w tym emigrację czy też śmierć jednego z liderów, umownie

---

<sup>242</sup> H. Kołodziej, *Obraz zagrożeń w polskiej świadomości społecznej w świetle krytycznej teorii bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” nr 1/2017, s. 117.

<sup>243</sup> T. Burdzik, M. Hylewski, *Teoria krytyczna szkoły frankfurckiej jako krytyka kultury masowej*. „Kultura – Historia – Globalizacja” nr (15)/2014, s. 117 – 118.

można przyjąć, że szkoła zakończyła swoją działalność w pierwotnej formie w latach 70. XX wieku<sup>244</sup>.

Badacze związani z Centrum Studiów nad Pokojem w Kopenhadze (Copenhagen Peace Research Institute), w latach 90. XX wieku, dali początek tzw. szkole kopenhaskiej. Swoje koncepcje oparli na szybko ewoluującym na przełomie lat 80. i 90. paradygmatom bezpieczeństwa. Analizując trwające procesy (np. upadający Związek Radziecki), doszli do wniosku, że bezpieczeństwa nie należy definiować tylko jako efektu procesów społecznych (jak przekonują o tym konstruktywiści), prymatu ekonomii (jak przekonują liberałowie) czy też kultu siły militarnej (jak wysuwają realisci). Uznali, że należy połączyć wszystkie te aspekty, biorąc pod uwagę czynniki militarne i pozamilitarne. Szkoła kopenhaska, pomimo skandynawskiego rodowodu była grupą międzynarodową. Zaliczyć do niej możemy także prace polskiego autora prof. Wojciecha Kosteckiego<sup>245</sup>. Sięgając do jego dorobku, możemy znaleźć opinię, że bezpieczeństwo jak i relacje między państwami, powinniśmy definiować przez pryzmat trzech szczebli:

- poziomu międzynarodowego (będący odpowiedzią na bodźce zewnętrzne i zmienne anarchiczne środowisko),
- poziomu państwowego (jako splot krajowych czynników i wyzwań które generują sprawy wewnętrzne),
- poziomu decyzji (jako realnie podjęte i możliwe do podjęcia działania mogące kształtować interesujące nas środowisko)<sup>246</sup>,

Najbardziej charakterystycznymi badaczami reprezentującymi szkołę kopenhaską są profesorowie Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde<sup>247</sup>. Ich dorobek najlepiej oddaje przygotowana wspólnie książka pt.: „*Security: A New Framework for Analysis*”. Odchodząc od ujętego w poprzednio omówionych teoriach definiowania bezpieczeństwa, wyszczególnili pięć głównych obszarów, które składają się na ten proces, są to: sektor wojskowy, sektor polityczny, sektor ekonomiczny, sektor społeczny oraz sektor ekologiczny. Aktywność w każdej z tych dziedzin wymusza też działania w perspektywie

---

<sup>244</sup> W. Bulira, *Teoria krytyczna szkoły budapeszteńskiej od totalitaryzmu do postmodernizmu*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2018, s. 43.

<sup>245</sup> K. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009, s. 68.

<sup>246</sup> W. Kostecki, *Poziom analizy polityki zagranicznej*, [w:] E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziom analizy stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 45 – 49.

<sup>247</sup> Ł. Fiałkowski, *Teoria sekurytyzacji a realistyczne ujęcie bezpieczeństwa*, [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, s. 109.

wewnętrznej oraz zewnętrznej<sup>248</sup>. Na kanwie tych paradygmatów, sformułowali teorię sekurytyzacji, opierającą się na przekonaniu, że w opisanych powyżej obszarach należy podejmować działania sektorowe w celu ogólnego zachowania bezpieczeństwa, które jest składową współistniejących wielu czynników. Odpowiedzialnym za te inicjatywy powinno być między innymi państwo i jego czynniki polityczne (uwidacznia się tu dostrzegany u realistów prymat państwa). Tym samym, jak zauważa dr Marek Musioł, następuje przeniesienie kategorii bezpieczeństwa do kategorii polityki – ponieważ decydenci powinni podjąć działania mające na celu niwelację problemu<sup>249</sup>.

Uczni wywodzący się z uniwersytetu w Aberystwyth, dali początek szkole walijskiej. W swoich badaniach dali sprzeciw realistycznemu i liberalnemu postrzeganiu bezpieczeństwa przez pryzmat państwa. Odrzucili tę perspektywę, na rzecz skupienia się na ludziach, którzy wcześniej ich zdaniem byli tylko tłem do głównych rozważań. Według ich poglądów to emancypacja powinna być jednym z paradygmatów bezpieczeństwa. Pojęcie to definiowane jako przekazanie jednostkom wolności oraz odrzucenie systemowej opresji instytucjonalnej, miało przyczynić się do lepszego i bardziej świadomego kreowania najbliższego otaczającego środowiska. Połączenie tych jednostkowych przestrzeni powinno tworzyć szeroki krąg bezpieczeństwa<sup>250</sup>. Przedstawiciele szkoły walijskiej, definiują bezpieczeństwo jako szerszy konstrukt odwołujący się do wielu pozamilitarnych aspektów takich jak idea sprawiedliwości społecznej, wolność jednostki, która to samoświadomość najlepiej odczuwa swoje potrzeby. Istotny jest także czynnik globalny, który powinien być uniwersalnym odniesieniem tej idei jako szerokiego i powszechnie przyjętego paradygmatu. Wyzwolenie ludzi od „gorsetu” krępującego ich wolną wolę i sprawczość jest konceptem krytykowanym jako czerpiącym z nurtów anarchizmu. Zejście jednak z poziomu państwowocentryzmu, może dać nową optykę na indywidualne a nie tylko kolektywne potrzeby dużych grup społecznych<sup>251</sup>. Koncepcje bezpieczeństwa szkoły walijskiej można uznać jako idealistyczne, ponieważ są jedyne niesprawdzonymi teoriami do wprowadzenia, których konieczne byłoby przemodelowanie politycznych relacji globu i niwelacja legislacyjnych norm je spajających.

---

<sup>248</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder–London, Londyn 1998, s. 49 – 141.

<sup>249</sup> M. Musioł, *Znaczenie sekurytyzacji i sektorów bezpieczeństwa w ramach krytycznych studiów nad bezpieczeństwem*, „Historia i Polityka” nr 23 (30)/2018, s. 48.

<sup>250</sup> J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo w perspektywie studiów krytycznych*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” nr (21)/2021, s. 55 – 56.

<sup>251</sup> O. Tuncer, *Concepts of security from a perspective of political science*, „Acta Politica Polonia” nr (53)/2022, s. 151 - 142

Szkoła paryska proces bezpieczeństwa wyodrębnia z decyzji politycznych i regulacji prawnych, które to w oparciu o rację stanu i zmieniające się potrzeby ciągle ewoluują. Za najważniejsze determinanty, kształtujące te czynniki uważa środowisko międzynarodowe, dowołuje się też do geopolityki. Jednym z prekursorów tego nurtu jest prof. Didier Bigo, specjalizujący się w badaniu migracji i ich wpływu na zagrożenia. Szczególną uwagę przykładą do procesów dziejących się na granicach państw, ponieważ te linie na mapie politycznej mają ważne znaczenie w przypadku przenikania czynników, mogących naruszyć spokój społecznych (np. grup terrorystycznych, organizacji mających inne wzorce kulturowe, handlarzy ludzki czy karteli zajmujących się dystrybuacją narkotyków). Pod względem kompetencji państwa, przedstawiciele stoją nieco w rozkroku, uważając że bezpieczeństwo ogranicza wolność działania jednostek, jednak daje im warunki spokojnego rozwoju, w ramach których rodzą się idee, kapitał i możliwość zaspokajania potrzeb materialno- kulturowych <sup>252</sup>.

Szkoła angielska, również wykształciła pojmowanie bezpieczeństwa przez pryzmat systemu międzynarodowego. Prof. Yannis Stivachtis w opisie jej dokonań przywołuje, że powinno się ono opierać nie tyle na strukturze państw a społeczeństw tworzących poszczególne narody. Dlatego ustanowiono podział na trzech conceptach: systemie międzynarodowym, społeczeństwie międzynarodowym i społeczeństwie światowym<sup>253</sup>. Szkoła angielska szczególnie w dobie globalizacji promuje współdziałanie przez, które poszczególne podmioty na podejmowanych doświadczeniach zdobywają wiedzę od innych. Opisana wcześniej społeczność międzynarodowa z uwzględnieniem własnych interesów, dąży do nawiązania relacji z innymi podmiotami/państwami, tworząc tym samym system międzynarodowy, zapewniający wszystkim zrzeszonym uczestnikom wsparcie, wymianę doświadczeń i informacji. Jako przykład badacze szkoły angielskiej często przywołują bliską im Unię Europejską, jednocześnie wyszczególniając czynniki wpływające na bezpieczeństwo i wzajemne relacje, którymi są: niezależność, hegemonia, suwerenność, dominium i imperium<sup>254</sup>. W organizacjach zrzeszających wiele podmiotów (państw), członkowie powinni kierować się podobnymi wartościami, mieć względnie nieróżniące się

---

<sup>252</sup> A. Kułaga, *Wyzwania natury gospodarczej w świetle krytycznych studiów nad bezpieczeństwem*, „Przegląd Europejski” nr 1(39)/216, s. 18 – 20.

<sup>253</sup> Y. Stivachtis, *The English School*, [w:] S. Mcglinchey, R. Walters, Ch. Scheinplug (red.), *International Relations Theory*, E- International Relations Publishing, Bristol 2017, s. 28.

<sup>254</sup> L. Goździewski, *Założenie angielskiej szkoły teorii zjawisk międzynarodowych w kształtowaniu bezpieczeństwa powszechnego*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” nr 4(20)/2016, s. 88 – 89.

od siebie zasady użycia sił zbrojnych i szanować wspólnie przyjęte zasady cywilizacyjne<sup>255</sup>. W swoich badaniach przedstawiciele szkoły angielskiej nie zajmują się problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego państwa a jedynie zwracają uwagę na promowanie zachowań nie konfliktogennych i dyplomacji jako miękkiej siły mającej znaczny wpływ na eliminację napięć. Samo istnienie społeczeństwa międzynarodowego opartego na wspólnych zasadach miałoby przynieść harmonię w anarchistycznej ich zdaniem przestrzeni międzynarodowej<sup>256</sup>.

#### **2.1.4. Polityka bezpieczeństwa – zakres i znaczenie pojęcia**

Pojęcie polityka, jak również wcześniej ujęte bezpieczeństwo, wywodzi się z czasów starożytnych i ma swoje miejsce zarówno w rzymskiej jak i greckiej filozofii. Arystoteles – uczeń Platona, w którego dziełach mogliśmy dostrzec pierwsze definicje bezpieczeństwa, rozwija ten przedmiot dociekań filozoficznych. Na początku swojego dzieła, szeroko definiuje politykę jako wspólne i skoordynowane działanie, mające przyczynić się do osiągnięcia zamierzonego celu - w tym zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców: „Skoro widzimy, że każde państwo jest pewną wspólnotą, a każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra”<sup>257</sup>. Dr hab. Krzysztof Peliński, uważa, że w epoce hellenistycznej naturalne było postrzeganie działań politycznych „polis” (miast państw), jako bytów mających zapewnić bezpieczeństwo<sup>258</sup>. Najważniejsze są dalsze zapisy Arystotelesa, które możemy potraktować jako pierwszy antyczny przyczynek do mówienia o polityce bezpieczeństwa a raczej tego jak powinna być kształtowana. W „*Księdze VI*” – rozdziale dotyczącym podziału urzędów oraz ich kompetencji, przedstawiono konieczność stworzenia politycznych stanowisk, mających zapewnić zwierzchnictwo nad problematyką bezpieczeństwa: „Do nich należałyby [powołać – przypis autora] władze czuwające nad bezpieczeństwem w mieście, jako też wszelkie władze powołane do pełnienia zadań związanych z potrzebami wojennymi”<sup>259</sup>. Szczególne istotne jest wymienienie, dwóch obszarów bezpieczeństwa – związanego z potrzebami kampanii wojennych oraz

---

<sup>255</sup>S. Travasoni, *The English School's Theory of International Society: a Valuable Concept to Understand International Relations*, „*Alcumena Interdisciplinary Journal*” nr 2(10)/2022, s. 8.

<sup>256</sup>B. Devlen, P. James, *The English School, International Relations, and Progress*, „*International Studies Review*” nr (7)/2005, s. 194.

<sup>257</sup>Arystoteles, *Polityka*, Ossolineum, Warszawa 1988, s. 10.

<sup>258</sup>K. Peliński, *Bezpieczeństwo w myśli politycznej*, [w:] S. Sulkowski, M. Brzeziński (red.), *Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 26.

<sup>259</sup>Ibidem, s. 241.



zajmującego się porządkiem wewnątrz ówczesnego miasta/państwa, obejmującego przeciwdziałanie niepokojom społecznym i innym aspektom pozamilitarnym.

W literaturze przedmiotu nie znajdziemy jednolitego stanowiska dotyczącego pierwszego pojawienia się pojęcia „polityka bezpieczeństwa” we współczesnym rozumieniu. Wielu badaczy zwraca uwagę, że zwrot ten narodził się w Stanach Zjednoczonych jako „*security policy*”. Możemy znaleźć publikacje naukowe, wydane w czasie II wojny światowej, stawiające pojęcie polityki obok rozważań na temat bezpieczeństwa narodowego. Najbardziej charakterystycznym przykładem jest książka pt.: „*Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*” wydana w 1943 roku pod redakcją Edwarda Earlea, w której wielokrotnie kwestie bezpieczeństwa militarnego łączone z polityką. Najpierw w niej pojawia się fraza: „*policy related to national defense*”, która możemy przetłumaczyć jako „polityka obrony narodowej” a następnie w kontekście zagrożeń wynikających z I wojny światowej, autor operuje pojęciem „*political security*”, odnoszącym się do zabezpieczenia interesów państwa<sup>260</sup>

Dr hab. Joanna Grzela, nieco później datuje pojawienie się omawianego pojęcia. Według jej badań, etymologia „polityki bezpieczeństwa” również wywodzi się z USA, jednak dopiero po II wojnie światowej przyjęła się jako konstrukt koncepcyjny. Miało to związek z powołaniem Rady Bezpieczeństwa Narodowego w 1947 roku<sup>261</sup>. Teza ta może być jak najbardziej słuszna, ponieważ w latach 50. i 60. XX wieku, powszechnie używano to wyrażenie, szczególnie w pracach amerykańskich naukowców. Już w 1948 widzimy wprowadzenie „*political power*” – siły politycznej, jako mechanizmu determinującego bezpieczeństwo przez generowanie decyzji i wynikających z nich działań<sup>262</sup>. Kolejnym przykładem adaptacji jest książka pt.: „*Arms and influence*”, autorstwa prof. Thomasa Schellinga, w której opisano politykę bezpieczeństwa ZSRR jako opartą na sile militarnej i dyplomacji<sup>263</sup>. Taki paradygmat skłania do przekonania, że polityka jest kategorią która w kształtowaniu bezpieczeństwa stoi wyżej niż siły zbrojne, dyplomacja czy też inne czynniki. Takie założenie możemy wysunąć, ponieważ to właśnie polityka (i oparte na niej decyzje), kształtują i tworzą wyżej opisane aspekty. Tak rozumianą politykę bezpieczeństwa należy bezsprzecznie rozpatrywać w kategoriach nauk o polityce

---

<sup>260</sup> E. Earle, *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*, Princeton, University Press, Princeton 1943, s. XI, 117, 129, 151 (w publikacji strony oznaczone są cyframi rzymskimi a w dalszej części arabskimi).

<sup>261</sup> J. Grzela, *Polityka bezpieczeństwa (...)*, s. 46.

<sup>262</sup> H. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Published by Alfred Knopf, Nowy Jork 1948, s. 13 – 14.

<sup>263</sup> T. Schelling, *Arms and influence*, Yale University Press, New Haven, 1966, s. 63.

i administracji. Podobnego zdania jest prof. Brunon Hołyst uważający, że polityka i bezpieczeństwo są pojęciami, które wzajemnie na siebie oddziałują i obydwie te zagadnienia należy badać łącznie, dał temu wyraz w swojej książce nt.: *„Bezpieczeństwo – ogólne problemy badawcze”*.

Mając określone ramy czasowe narodzin pojęcia, należy skupić się na zakresie jego rozumienia. Dr hab. Marko Babić uważa że: „Etymologia pojęć „polityki” jak i „bezpieczeństwa” nie jest wystarczająca do określenia zakresu pojęciowego, jakim jest polityka bezpieczeństwa. Jeśli politykę w szerszym rozumieniu odczytujemy jako sztukę rządzenia państwem a bezpieczeństwo oznaczać będzie stan wolny od zagrożeń, to można by w sposób uproszczony stwierdzić, że polityka bezpieczeństwa to sztuka zarządzania państwem”<sup>264</sup>. Z powyższego cytatu wnioskować możemy, iż jest to bardzo nieprecyzyjne określenie przedmiotu pojęcia i sam autor zauważa biorąc pod uwagę pochodzenie obydwu słów, że może ono być niewystarczające.

Dokonując przeglądu definicji polityki bezpieczeństwa, tworzonych przez polskich badaczy, należy skupić się na tych powstałych po 1989 roku. Pierwszą powstałą po narodzinach III RP, przygotował w 1991 roku Józef Zubek, według niego jest to „element polityki państwa w zakresie praktycznej działalności władzy wykonawczej w sferze tworzenia i wykorzystania potencjału obronnego dla realizacji celów i zadań wynikających z założeń polityki bezpieczeństwa”<sup>265</sup>. W opisie tym, dostrzegalny jest trend charakterystyczny dla pierwszej połowy lat 90. XX wieku, zgodnie z którym prymatem są zagrożenia militarne i wskazany potencjał obronny. Możemy także, zauważyć pewne istotne braki powyższego opisu, np. uwzględniona została tylko i wyłącznie władza wykonawcza, tak jakby ustawodawca – kreator aktów prawnych (w polskiej przestrzeni należy w tym miejscu uwzględnić rolę Sejmu i Senatu) nie miał kompetencji w zakresie bezpieczeństwa.

Przed dalszym przeglądem definicji polityki bezpieczeństwa, stworzonych przed polskich badaczy, należy dokonać oceny trafności opisów tego zjawiska, znajdujących się w słownikach. W wydany przez Akademię Obrony Narodowej w 2000 roku: *„Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego”*. Fraza ta została zaczerpnięta z powyższej definicji Zubka”<sup>266</sup>. Z punktu widzenia nauk o bezpieczeństwie definicja ta się zdezaktualizowała i nie przedstawia istoty problemu. Prof. Andrzej Żebrowski, zwraca

---

<sup>264</sup> M. Babić, *Polityka bezpieczeństwa (...)*, s. 36.

<sup>265</sup> J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa*, Studium, Warszawa 1991, s. 11.

<sup>266</sup> W. Łepkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2000, s. 91.

uwagę, że w tym samym słowniku, znajduje się jeszcze inna, dość podobna definicja<sup>267</sup>, odnosząca się do polityki bezpieczeństwa narodowego, która została określona w następujący sposób: „POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO - element polityki państwa dotyczący przedsięwzięć związanych z tworzeniem i wykorzystaniem potencjału obronnego w celu zapobiegania i przeciwdziałania różnego rodzaju zagrożeniom. W polityce bezpieczeństwa narodowego wyodrębnia się: politykę gospodarczą, politykę wojskową, politykę zagraniczną i inne. Działalność zmierzająca do realizacji zasadniczych długofalowych przedsięwzięć polityki bezpieczeństwa narodowego to strategia bezpieczeństwa narodowego”<sup>268</sup>. Ujęcie to wydaje się być niekompletne. Po pierwsze zaznaczono, że polityka bezpieczeństwa narodowego odnosi się tylko i wyłącznie do odpierania zagrożeń militarnych i wykorzystania w tym celu potencjału militarnego. To właśnie tym zagadnieniom podporządkowane być powinny domeny innych działań takich jak gospodarka czy stosunki międzynarodowe. Całkowicie pominięto np. kwestie społeczne i te odnoszące się do zagrożeń zdrowia publicznego. W takim ujęciu nie byłoby miejsca na przedstawienie działań wykonywanych w ramach zwalczania pandemii COVID – 19, które były elementem zapewnienia bezpieczeństwa państwa. W roku 2008 ukazał się zaktualizowany „*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*”, z rozszerzonym składem redakcyjnym. W tym wydaniu definicja problematyki polityki bezpieczeństwa państwa nie uległa zmianie i nadal opierała się wyłącznie na zakresie działań władzy wykonawczej, autorzy wzbogacili definicję tylko o jej anglojęzyczny odpowiednik – tłumaczenie<sup>269</sup>.

Prof. SWPW Sławomir Zalewski, który w 2011 roku otrzymał habilitację z nauk o bezpieczeństwie, w nieco odmienny sposób definiuje politykę bezpieczeństwa: „Bezpieczeństwo – widziane przez pryzmat zjonizowanych podejść do polityki, może być zatem klasyfikowane jako ochrona instytucji państwowych, ośrodka władzy politycznej oraz procesów decyzyjnych władzy, stabilizacji społecznej, oraz systemu politycznego (procesu wyłaniania i wymiany władzy). Bezpieczeństwo władzy w warunkach demokracji konstytucyjnej, oznacza bezpieczeństwo procesu jej wyłaniania i sprawowania, a w tym konkretnym szczególnie stworzenie warunków podejmowania decyzji politycznych

---

<sup>267</sup> A. Żebrowski, Instrumenty Rady Ministrów w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa, [w:] K. Książkowski (red.), Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego, Wyższa Szkoła Administracyjno Społeczna, Warszawa 2009, s. 221.

<sup>268</sup> Ibidem,

<sup>269</sup> J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 101.

ukierunkowanych na zapewnienie funkcjonowania państwa”<sup>270</sup>. W tym aspekcie, wyłania się obraz bardziej bezpieczeństwa politycznego, bezpieczeństwa samych instytucji publicznych i organów władzy, bez uwzględnienia zakresu bezpieczeństwa obywatelki czy odporności organizmu państwa na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. W dalszej części prof. Zalewski przedstawia mechanizmy i czynniki wpływające na proces kształtowania polityki bezpieczeństwa: „Gdyby podjąć próbę nakreślenia zasadniczych czynników kształtowania polityki bezpieczeństwa, to należałoby je skoncentrować wokół dwóch podstawowych kwestii. Pierwszą jest wola polityczna, która najogólniej można przedstawić jako skłonność ośrodka władzy do podejmowania określonych działań w obliczu zmiennych warunków otoczenia podmiotu (państwa). Drugą kwestią jest ukonkretniony zamysł działania obejmujący cele i sposoby ich realizacji, co można utożsamiać ze strategią”<sup>271</sup>.

Nowa interesująca definicja pojawiła się w roku 2024 na łamach stworzonej przez Wojskową Akademię Techniczną „*Encyklopedii Bezpieczeństwa Narodowego*”, autorami hasła polityka bezpieczeństwa państwa, są dr hab. Paulina Polko oraz dr hab. Lech Chojnowski. Jest to jedna z najdłuższych definicji, zajmująca około stronę formatu A4. Już na jej wstępie, odniesiono się do potocznego rozumienia jako ogólnej części polityki, zawężonej do celu zapewnienia nie tylko zapewnienia przetrwania państwa i społeczeństwa ale także realizacji wielu wyzwań, ryzyk szans i zagrożeń jakim musi przeciwdziałać cała zbiorowość<sup>272</sup>.

Dokonując dalszego przeglądu piśmiennictwa, znaleźć możemy ciekawą polemikę pomiędzy dr hab. Włodzimierzem Fehlerem a prof. Ryszardem Ziębą. W swojej publikacji, prof. Fehler przytacza definicję polityki bezpieczeństwa stworzoną przez prof. Ziębę i poddaje ją konstruktywnej krytyce. Polityka bezpieczeństwa została określona w niej jako: „Celowa i zorganizowana działalność upoważnionych organów państwa, zmierzająca do stałego zapewnienia optymalnego bezpieczeństwa narodowego, a także często równocześnie bezpieczeństwa międzynarodowego. Opiera się na określonej koncepcji (doktrynie) bezpieczeństwa a jest realizowana sposobami i środkami danej polityki zagranicznej”<sup>273</sup>. Natomiast prof. Fehler uważa, że opis ten ma jeden główny mankament, ponieważ wskazano że „jedynymi środkami realizacji polityki bezpieczeństwa są środki

---

<sup>270</sup> S. Zalewski, Polityka a strategia bezpieczeństwa [w:] J. Gryz (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego* Polski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 46.

<sup>271</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>272</sup> P. Polko, L. Chojnowski, hasło: *polityka bezpieczeństwa państwa* [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa Narodowego*, <https://encyklopedia.revite.pl/articles/view/409>, (dostęp z dnia 15.04.2025r.).

<sup>273</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo (...)*, op. cit., s. 150.

polityki zagranicznej”<sup>274</sup>. Z twierdzeniem tym należy się zgodzić. Jak już wspomniano, na kształtowanie polityki bezpieczeństwa faktycznie mają wpływ elementy działań na arenie międzynarodowej ale równie ważną (jak i nie ważniejszą) składową działań są inicjatywy podejmowane wewnątrz danego państwa. Do sporu tego włączył się jeszcze prof. Andrzej Pieczywok dodając, że zarówno próba wyjaśnienia przez prof. Ziębę jaki i dr hab. Fehlery, nie jest całościowa ponieważ nie bierze pod uwagę bezpieczeństwa personalnego człowieka jako głównego podmiotu, któremu należy zapewnić właściwe warunki. Tym samym w kręgu zainteresowań naukowych w definicji po raz kolejny nie znalazły się aspekty odnoszące się m.in. do zdrowia<sup>275</sup>. Za to najbardziej zwięzłą definicję przytacza prof. Pokruszyński: „Polityka bezpieczeństwa natomiast obejmuje, najogólniej ujmując, działania danego podmiotu zmierzające do osiągnięcia wcześniej przyjętych celów”<sup>276</sup>.

Kolejna, definicja polityki bezpieczeństwa, została stworzona przez Prof. UR Pawła Korzeniowskiego. Jest ona o tyle ciekawa, ponieważ znajduje się w pracy poświęconej obronie terytorialnej i została przygotowana na potrzeby rozdziału pt.: „*Miejsce obrony terytorialnej w systemie obrony państwa*”. Prof. Korzeniowski pisze: „Polityka bezpieczeństwa każdego państwa ma na celu przede wszystkim zachowanie jego suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej”<sup>277</sup>. Niestety, po raz kolejny widoczny jest brak uwzględnienia zagrożeń pozamilitarnych i skupienia się tylko i wyłącznie na „twardym” militarnym zakresie. Jest to dość zaskakujące, ponieważ formacje obrony terytorialnej a szczególnie Wojska Obrony Terytorialnej, zostały stworzone w celu wykonywania takich zadań jak np. ewakuacja ludności cywilnej, pomoc w przeciwdziałaniu skutkom klęsk żywiołowych.

„Termin polityka bezpieczeństwa państwa (...) będziemy rozpatrywali jako zintegrowane i całościowe działanie państwa ukierunkowane na realizację jego interesów w sferze bezpieczeństwa”<sup>278</sup> uważa prof. UW Robert Kupiecki – obecnie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Jest to jedna z najnowszych definicji, która ukazała się w piśmiennictwie w roku 2020. Należy uznać, ją jako poprawną merytorycznie lecz

---

<sup>274</sup> Ibidem.

<sup>275</sup> A. Pieczywok, *Człowiek w polityce bezpieczeństwa państwa – ujęcia teoretyczne*, „Journal of Modern Science” nr 1(50)/2024, s. 261.

<sup>276</sup> W. Pokruszyński, *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2009, s. 18.

<sup>277</sup> P. Korzeniowski, *Obrona terytorialna w Polsce jako potencjalny element wzmocnienia systemu obronnego państwa*, [w:] P. Grata, M. Delong, P. Korzeniowski (red.), *Współczesna polityka bezpieczeństwa, aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016 r. s. 169.

<sup>278</sup> R. Kupiecki, *Polityka bezpieczeństwa Polski*, [w:] H. Raciborska (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 444.

treściwie zbyt mało rozbudowaną. Bardziej treściwa jest forma jej realizacji, która bierze pod uwagę ciągłość działań, zmieniające się zagrożenia a także określanie priorytetów<sup>279</sup>. Takie ustawianie drabiny działań w zależności od potrzeb i dostępnych środków jest podstawą racjonalnej strategii przeciwdziałania skutkom sytuacji kryzysowych. Oparcie kierunków kolejnych czynności, musi być zbudowane na świadomości sytuacyjnej decydentów politycznych. Stąd możemy przyjąć, że realizacja polityki bezpieczeństwa ponadto powinna opierać się na mechanizmie skutecznej oceny zysków i strat oraz dawania prymatu najpilniejszym wyznaniom. Prof. Justyna Zając najprościej określa środki polityki bezpieczeństwa jako wszystkie zasoby i instrumenty danego państwa mogące służyć ochronie jego obywateli. Ponadto proponuje stworzyć podział kryteriów, na bazie których mogą odbywać się te działania<sup>280</sup>. Wyszczególnia następujące wektory, które możemy omówić i rozwinąć:

- Kryterium czasu – odnosi się do przewidywanego czasu oddziaływania skutków danego wydarzenia lub perspektywy wystąpienia zdefiniowanego zagrożenia, któremu będziemy chcieli zapobiec. Planując działanie w perspektywie miesięcy, możemy przyjąć perspektywę krótkofalową, w przypadku lat – średnifalową, w odniesieniu do dekad (będących efektem też planowaniem strategicznego) wchodzimy na poziom długofalowy<sup>281</sup>.
- Kryterium sposobu – określa kierunki polityki w odniesieniu do zachowania państwa. Wynika ona z siły, pozycji, zasobów oraz systemu politycznego. Kryterium to odnosi się także do działań na renie międzynarodowej takiej jak np. dążenie do hegemoni, chęć zachowania neutralności, postawy izolacjonistycznej<sup>282</sup>.
- Kryterium przedmiotowe – definiuje posiadane zdolności i możliwości reagowania. Uwarunkowane one są systemem prawnym, skutecznością i działaniem administracji, umiejętnością koordynacji współpracy wielu wewnętrznych podmiotów, zasobami gospodarczymi i możliwością wykorzystania sił zbrojnych i innych formacji mundurowych<sup>283</sup>.

Mając już takie podstawy teoretyczne, możemy odrzucić zależności polityki bezpieczeństwa, które zaproponował dr hab. Jacek Zboina. Schemat ten, został ujęty na poniższym rysunku. Biorąc pod uwagę korelację rozrysowanych czynników, widzimy

---

<sup>279</sup> Ibidem, s. 445.

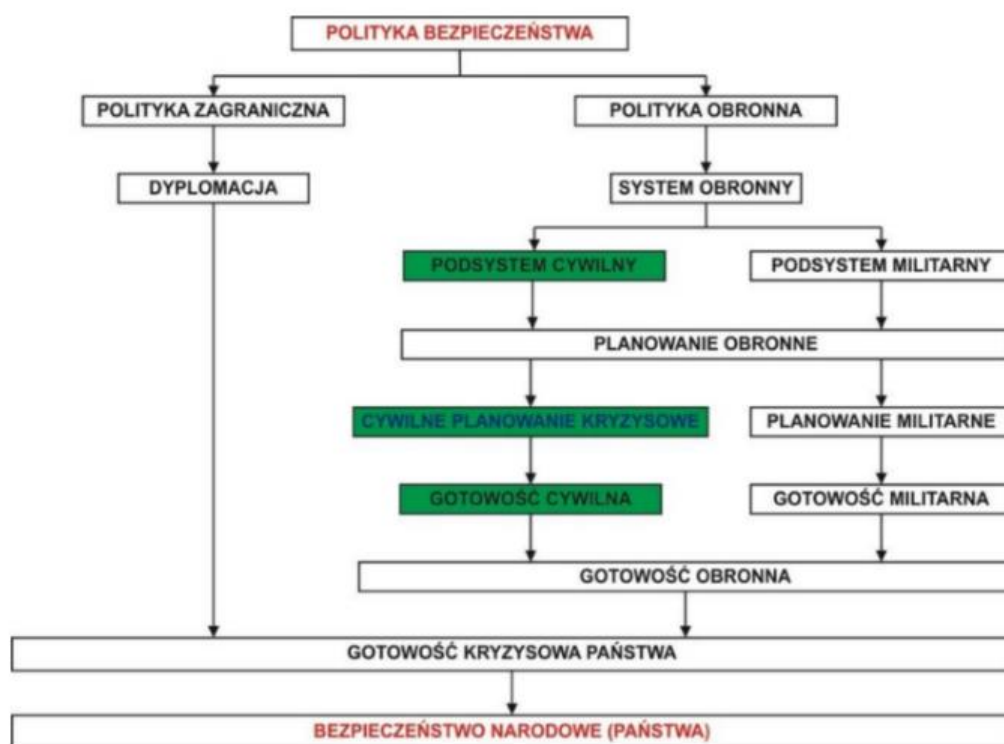
<sup>280</sup> J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa (...)*, op. cit., s. 22.

<sup>281</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>282</sup> Ibidem.

<sup>283</sup> Ibidem, s. 24 – 25.

prymat polityki obronnej częścią, której są zarówno podsystem cywilny, militarny jak i w ich wyniku definiowana gotowość kryzysowa państwa dająca podstawy do stanu bezpieczeństwa państwa. Poddając ten schemat konstruktywnej krytyce założyć należy, że nie ujęto w nim wielu ważnych komponentów, które nie mieszczą się w opisie definicyjnym. Zauważyć możemy brak np. odporności na działania niebędące skutkiem aktywności człowieka (klęski żywiołowe, pożary, zagrożenia bezpieczeństwa zdrowia), ponieważ jeśli autor chciałby je umieścić w podsystemie cywilnym to nie korelują z założeniami systemu obronnego i planowania obronnego państwa<sup>284</sup>. Taką opinię podeprzeć możemy, uwagą prof. Włodzimierza Malendowskiego, o tym, że polityka bezpieczeństwa powinna wynikać ze świadomości militarnych i niemilitarnych<sup>285</sup> oraz twierdzeniem dr hab. Włodkowskiej – Bagan o konieczności wykraczania polityki bezpieczeństwa poza standardowy kanon „twardego” czynnika militarnego<sup>286</sup>.



Rysunek 6. Części składowe polityki bezpieczeństwa według dr hab. Jacka Zboiny - zwrócić uwagę należy na postrzeganie jej głównie przez paradygmat zagrożeń militarnych

Źródło: J. Zboina, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, [w:] J. Zboina, (red.), *Bezpieczeństwo na morzu, lądzie i w powietrzu w XXI wieku*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 24.

<sup>284</sup> J. Zboina, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, [w:] J. Zboina, (red.), *Bezpieczeństwo na morzu, lądzie i w powietrzu w XXI wieku*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 24.

<sup>285</sup> W. Malendowski, *Polityka bezpieczeństwa RP (...)*, op. cit., s. 74.

<sup>286</sup> A. Włodkowska – Bagan, *Wymiary polityczny i militarny bezpieczeństwa Polski*, [w:] M. Pietraś, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016, s. 77.

Skupiając się na owocnym dorobku prof. Zięby, należy sięgnąć też po inne jego publikacje jak np. artykuł pt.: „*Pojmowanie bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI wieku*”, w którym zauważa: „Bezpieczeństwo stanowi egzystencjalną potrzebę i interes państwa. Z tego powodu staje się naczelnym celem jego polityki (...). To sprawia, że do analizy bezpieczeństwa w tym bezpieczeństwa międzynarodowego, najbardziej użyteczne są metody i techniki badawcze właściwe naukom o polityce”<sup>287</sup>. Z powyższym twierdzeniem nie sposób się nie zgodzić, autor uwypukla działanie państwa i polityki jako jeden z wielu spójnych elementów kreowania środowiska bezpieczeństwa. Jeśli więc przyjmiemy za prof. Ziębą, że naczelnym zadaniem państwa są działania w zakresie polityki bezpieczeństwa to warto sięgnąć do dokumentów normatywnych, które też powinny operować tym pojęciem i definiować jej sens. Niestety frazy „polityka bezpieczeństwa”, nie znajdziemy w Konstytucji RP, jednak kilkakrotnie pojawia się w aktach normatywnych ostatniej dekady. Pierwszym znaczącym przykładem jest przyjęta w 2013 roku Strategia Rozwoju Sytemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022. W tym ramowym dokumencie mającym określać działania na rzecz bezpieczeństwa w horyzoncie czasowym 2013 – 2022, kilkakrotnie znajdziemy odwołanie do badanego tematu. Polityka bezpieczeństwa została tam ujęta jako pierwszy zasadniczy czynnik kształtujących bezpieczeństwo państwa, w dalszej kolejności znalazły się zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne<sup>288</sup>. To niejedyny taki przykład warto zauważyć, że dokumenty normatywne takie jak np. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, również posługują się pojęciem jednak go w żaden sposób nie definiują. Strategia pochodząca z 2014 roku, mówi o polityce bezpieczeństwa jako konsekwentnie realizowanym procesie, na który się składa się polityka zagraniczna. Zapis taki pojawia się w punkcie 18 odnoszącym się do rozwoju potencjału obronnego, czego owa polityka ma być składową. Należy postawić wątpliwość, czy pojęcia te zostały użyte we właściwej kolejności. Zgodnie z semantyką, polityka bezpieczeństwa powinna być wyrażeniem nadrzędnym z którego wynika zwiększanie potencjału obronnego a nie odwrotnie. Reasumując dokument nie wskazuje czym polityka bezpieczeństwa jest a jedynie zaznacza, że państwo ją realizuje<sup>289</sup>. Podobnie chaotycznie pojęciem tym operuje wydana w tym samym roku Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, odnosząc się do polityki bezpieczeństwa tylko raz w kontekście historycznym jako wewnętrznych działań

---

<sup>287</sup> R. Zięba, *Pojmowanie bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI wieku*, *Bezpieczeństwo Międzynarodowe w XXI wieku*, Poltext, Warszawa 2018, s. 18.

<sup>288</sup> Strategia Rozwoju Sytemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, s. 32.

<sup>289</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014, s. 14.



władz PRL<sup>290</sup>. W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP wydanej w 2020 roku, autorzy całkowicie zrezygnowali z adaptacji pojęcia, pomimo tego w tekście wyszczególniono m.in. politykę migracyjną i gospodarczą<sup>291</sup>. Ku zaskoczeniu autora dysertacji, polityka bezpieczeństwa wróciła do Rekomendacji do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, wydanych w 2024 roku. Wprawdzie po raz kolejny nie została oficjalnie zdefiniowana, jednak zaznaczono na jakich wartościach powinna być budowana. Dokument zaznacza, że polityka bezpieczeństwa RP, powinna być budowana na wartościach konstytucyjnych, których przestrzeganie jest podstawą bezpieczeństwa i stabilności państwa<sup>292</sup>. W odniesieniu do powyższych stwierdzeń, cenne spostrzeżenia, wnosi jeden z najważniejszych polskich dowódców a zarazem jeden z dwóch będących w czynnej służbie „czterogwiazdkowych” generałów – Sławomir Wojciechowski<sup>293</sup>. Politykę bezpieczeństwa definiuje jako funkcję państwa wynikającą z jej politycznego charakteru. Również zwraca uwagę, że powinna wynikać z Konstytucji RP, jednak polskie prawo niedostatecznie rozstrzyga kwestie odnoszące się do całościowego ujęcia systemu bezpieczeństwa czego efektem są sektorowe rozproszone działania<sup>294</sup>.

Na koniec rozważań definicyjnych by były one komplementarne, można sięgnąć po encyklopedyczne i słownikowe wyjaśnienia proponowane przez nauki o polityce i administracji. Jedno z nich znajduje się w *„Małym słowniku politologii”*, pochodzącym z 2007 roku. Przeczytać tam można: „To działalność państwa w sferze wewnętrznej, mająca na celu zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania organów państwa, stabilizację ładu społecznego oraz ochronę zdrowia i życia obywateli, a także w sferze zewnętrznej prowadząca do analizy i neutralizacji zagrożeń ze strony innych państw, instytucji międzynarodowych (...). Ma ona charakter wielowymiarowy i nie ogranicza się tylko do wąskiego pojmowania w sensie militarnym”<sup>295</sup>. Zaskakujące, iż w *„Leksykonie wiedzy politologicznej”*, który ukazał się w 2018 roku, nie znajdziemy hasła odnoszącego się do polityki bezpieczeństwa. Zdefiniowano natomiast bezpieczeństwo państwa odnosząc się do zapisów konstytucyjnych<sup>296</sup>. Podobna sytuacja miała miejsce w *„Słowniku politologii”*<sup>297</sup>

---

<sup>290</sup> Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 33.

<sup>291</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 10, 32.

<sup>292</sup> Rekomendacje do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2024, s. 6.

<sup>293</sup> Sławomir Wojciechowski awans na najwyższy stopień generalski otrzymał 4 lipca 2024r, (M.P. Dz. Urz. RP 2024, poz. 582.)

<sup>294</sup> S. Wojciechowski, *Polityka i strategia w wymiarze bezpieczeństwa oraz rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kwartalnik Bellona” nr 1/2015, s. 57 – 58.

<sup>295</sup> S. Opara (red.), *Mały słownik politologii*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 120.

<sup>296</sup> J. Marszałek – Kawa, D. Plecka (red.), *Leksykon Wiedzy Politologicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 50.

<sup>297</sup> B. Walicka (red.), *Słownik politologii*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008.

oraz „*Leksykonie pojęć politycznych*”, w którym pomiędzy hasłami „polityka” oraz „polityka globalna” zabrakło polityki bezpieczeństwa<sup>298</sup>. Najistotniejszym przesłaniem z „*Małego słownika politologii*”, jest włączenie do semantyki pojęciowej definicji ochrony zdrowia. Ten często pomijany aspekt jest istotny w kontekście tematu dysertacji. Dzięki takiej adaptacji, mamy otwarte pole do rozważań i istoty zdrowia jako składowej polityki bezpieczeństwa. Podejmując dalszą kwerendę w tej dziedzinie, musimy przywołać twierdzenia dr hab. Tomasza Hoffmana według, którego główną istotą szeroko rozumianej polityki jest ochrona życia ludzkiego. Zawężając ten zakres do polityki bezpieczeństwa badacz uważa, że jest to jeden z przykładów *public policy* (polityk publicznych), na którą: „wpływ ma wiele podmiotów jak na przykład rząd, Sejm, Senat, organy administracji samorządowej, a także organizacje pozarządowe i inne, które biorą udział w szczegółowej identyfikacji oraz realizacji bądź zaspokajaniu potrzeb społecznych”<sup>299</sup>. Idąc tym tropem, prof. Stanisław Mazur, politykę bezpieczeństwa również utożsamia z szerokim komponentem innych sektorowych polityk, mających na celu nie tylko ochronę członków danej wspólnoty ale także niwelację czynników obniżających ich poziom życia<sup>300</sup>. Jeśli tak ujmujemy to zagadnienie to w ramach polityki bezpieczeństwa umiejscowić można jej szczególną formę odnoszącą się do komponentu nie tylko ogólnych społeczności ale i jednostek – politykę bezpieczeństwa zdrowia, która według prof. Jacka Klicha jako kolejna z polityk publicznych jest zorganizowanym, celowym i ukierunkowanym działaniem państwa (władz i instytucji) oraz podmiotów prywatnych, mającym na celu utrzymanie, poprawę oraz przywracanie zdrowia<sup>301</sup>. Prof. Andrzej Zybała uważa, że wiele państw ma tzw. wąskie gardła, przez które polityczne działania w danym zakresie rozumie tylko sektorowo przez pryzmat inicjatyw podejmowanych przez wyspecjalizowaną instytucję<sup>302</sup>. Taki sztywny układ sprowadzić możemy do zależności, że działaniami z zakresu zdrowia wykonują tylko i wyłącznie jednostki podległe ministerstwu zdrowia. We współczesnych realiach taka koncepcja jest nieaktualna, ponieważ wiele czynników i zadań przenika się i należy rozwiązywać je kompleksowo a nie wyłącznie w archaicznej strukturze pionowej.

---

<sup>298</sup> J. Ziolkowski (red.), *Leksykon pojęć politycznych*, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s.10.

<sup>299</sup> T. Hoffman, *Polityka bezpieczeństwa jako przykład public policy*, [w:] M. Górka (red.), *Współczesne wymiary polskiej polityki bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2015, s. 42.

<sup>300</sup> S. Mazur, *Modele zarządzania publicznego a polityka bezpieczeństwa*, [w:] M. Mączyński (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa: praca zbiorowa*, Wydawnictwo Jak, Kraków 2014, s. 56 – 57.

<sup>301</sup> J. Klich, *Polityka zdrowotna, wybrane uwarunkowania i wyzwania*, [w:] A. Wołek (red.), *Polityki publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum, Kraków 2021, s. 178.

<sup>302</sup> A. Zybała, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo gdy musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012, s. 10.

Dlatego prof. Zybała, proponuje by państwo w przypadku konieczności rozwiązania zbiorowego problemu swoich obywateli, nie skupiało się na wąsko pojętych ramach pojęciowych i działało zadaniowo w odniesieniu do wystąpienia danego zjawiska. W takim przypadku musi zajść konwergencja różnych instytucji, organizacji, czynników bez względu na dane ich umiejscowienie w strukturze. To system musi dopasować się do zagrożeń a nie odwrotnie. Stwarza to też nowe wyzwania badawcze, które muszą brać pod uwagę zobrazowanie rzadko łączonych czynników<sup>303</sup>. Biorąc taką wykładnię, mamy relatywnie dobry punkt wyjścia to tego by do szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa zaliczyć sektorowe bezpieczeństwo w aspekcie zdrowia. Najlepszym przykładem przełamywania takich „wąskich gardeł” i sektorowej odpowiedzialności była pandemia COVID-19, w którą zaangażowane były prawie wszystkie siły (nie tylko administracyjne) państwa.

Włączając do polityki bezpieczeństwa zakres zdrowia, należy zadać pytanie czym jest to pojęcie i na jakich paradygmatach powinno się opierać. Prof. Włodarczyk, podaje, że wywodzi się ono od angielskich słów: *health policy* i *health politics*. O ile w polskim tłumaczeniu obydwie te frazy odpowiadają polityce zdrowia, to prof. Włodarczyk proponuje by przeanalizować także jak zarówno pierwsze jak i drugie oryginalne ujęcie definiują badacze anglojęzyczni. Pierwsze z nich, odnosi się do działań społecznych, oraz strategii czy planów ochrony zdrowia. Natomiast *health politics* to odniesienie do działań władz, administracji i innych podmiotów, które instytucjonalnie zajmują się tematyką ochrony zdrowia, nawiązując do typowych działań politycznych rozumianych jako sprawowanie władzy w danym zakresie. Pierwsze wykorzystanie pojęcia w tym kontekście datuje się na wiek XIX<sup>304</sup>.

W literaturze przedmiotu możemy spotkać wiele definicji polityki (ochrony) zdrowia. Jedną z najczęściej przywoływanych jest ta stworzona przez Światową Organizację Zdrowia, będąca zwięzłym wyjaśnieniem jako koincydencja decyzji, planów i działań podejmowanych w celu osiągnięcia określonych celów opieki zdrowotnej w społeczeństwie, za które w danych państwach odpowiada lokalny system opieki zdrowotnej kształtowany przez władze<sup>305</sup>. Inny przykład, który znajdziemy w rodzimej literaturze naukowej, określa ten przedmiot odnoszący się do „uporządkowanych działań dotyczących wyodrębnionej

---

<sup>303</sup> Ibidem, s. 9, 11.

<sup>304</sup> W. Włodarczyk, *Racjonalna polityka zdrowotna sprzyjająca zdrowiu. Uwagi sceptyczne*, [w:] Z. Strzelecki, E. Kryńska, J. Witkowski (red.), *Kryzys jakości życia, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN*, Warszawa 2014, s. 223.

<sup>305</sup> Health system governance, [https://www.who.int/health-topics/health-systems-governance#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/health-systems-governance#tab=tab_1), (dostęp z dnia 07.08.2024r.).

sfery rzeczywistości albo zbioru zasad, które służą jako wytyczne przy podejmowaniu skoordynowanych decyzji dotyczących tej sfery działalności państwa”<sup>306</sup>. Dzięki takiej optyce, możemy przyjąć, by pojęcia polityka (ochrony) zdrowia używać w kontekście opisu działań partii politycznych, parlamentu, premiera czy też innych organów władzy<sup>307</sup>. W takim ujęciu kompleksową definicję przygotował prof. Zbigniew Woźniak, wskazując, że te działania są: „aktywną w formach ochroną zdrowia jednostek i populacji oraz tworzeniem podstaw bezpieczeństwa zdrowotnego we współpracy ze wszystkimi podmiotami operującymi w obszarach odpowiedzialnych pośrednio i bezpośrednio za zdrowotne warunki życia, pracy, nauki i wypoczynku oraz świadczenie usług zaspokajających potrzeby zdrowotne”<sup>308</sup>. Wykładający na Uniwersytecie Harvarda prof. Daniel Carpenter, zauważa, że aspekty dotyczące zdrowia są tak szerokie tematycznie, że biorąc pod uwagę działania władz państwowych, należy je badać w odniesieniu do bezpieczeństwa państwa. Proponuje nawet trzystopniowy sposób oddziaływania decyzji politycznych na system ochrony zdrowia. W jego perspektywie politykę bezpieczeństwa z zakresu zdrowia, możemy rozpatrywać na trzech płaszczyznach: lokalnym, krajowym oraz globalnym. Taka systematyka wynika ze względu na możliwość występowania zjawisk na różnych obszarach, co jest przedmiotem zainteresowania „maszyny biurokratycznej” danego szczebla<sup>309</sup>. Bardziej skomplikowana może okazać się odpowiedź na pytanie: jak powinna być kształtowana polityka bezpieczeństwa w aspekcie zdrowia? Na próbę takiego wyjaśnienia możemy trafić w artykule pt.: „*Policy, politics and public health*”, którego autorami są badacze aż z 7 państw reprezentujących znaczące tamtejsze uczelnie. Według nich, polityka ta opiera się na woli decydentów kierunkowanej danymi naukowymi z zakresu zdrowia i jego zagrożeń. Dane te muszą pochodzić z różnych dziedzin a nie tylko wąsko rozumianego systemu ochrony zdrowia<sup>310</sup>. Dr hab. Paweł Grzywna przekonuje, że polityka (ochrony) zdrowia, powinna być jednym z naczelných przejawów aktywności państwa w którym współdziałają ze sobą wyodrębnione procesy motywowane decyzjami władz. Działania z tego zakresu rozpatrywać możemy na dwóch poziomach:<sup>311</sup>

---

<sup>306</sup> M. Głowacka, J. Zdanowska, *Zdrowie publiczne w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 50.

<sup>307</sup> W. Włodarczyk, *Racjonalna polityka zdrowotna, sprzyjająca zdrowiu, Uwagi sceptyczne*, [w:] Z. Strzelecki, E. Kryńska, J. Witkowski (red.), *Kryzys jakości życia*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2014, s. 223 – 224.

<sup>308</sup> Z. Woźniak, *W stronę zdrowia społeczności – socjologiczny kontekst nowej polityki zdrowotnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2004, s. 180.

<sup>309</sup> D. Carpenter, *Is Health Politics Different?*, „Annual Review of Political Science” nr 1(15)/2012, s. 287.

<sup>310</sup> S. Greer, M. Bekker, E. de Leeuw, *Policy, politics and public health*, „Journal of Public Health” nr (27)/2017, s. 40 – 43.

<sup>311</sup> P. Grzywna, *Polska polityka zdrowotna. Stan i kierunki zmian*, „Studia Humanistyczno – Społeczne, nr (18)/2017, s. 189.

- funkcjonalnym – jako teoretyczny skoordynowany system działań na rzecz ochrony zdrowia z określeniem odpowiednich kompetencji każdej jednostki<sup>312</sup>;
- instytucjonalnym – jako zbiór wszystkich podmiotów (instytucji), mogących odgrywać rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa a aspekcie zdrowia<sup>313</sup>.

Pojemność pojęcia polityka (ochrony) zdrowia jest znaczna, możemy w niej zmieścić przeciwdziałanie konkretnej chorobie, zwiększanie świadomości zagrożeń zdrowia, promowanie profilaktyki czy ochrona przed bioterroryzmem, chorobami cywilizacyjnymi czy też epidemiami<sup>314</sup>. Oprócz tego, mieści się w niej działalność prawotwórcza definiująca ramy całego systemu ochrony zdrowia – takich jak szpitale czy placówki badawcze.

Jak udało się wykazać w powyższych rozważaniach, polityka bezpieczeństwa oraz jej składowa dotycząca ochrony zdrowia, bardzo często były traktowane osobno. W przeanalizowanych definicjach, istotę pojęcia polityki bezpieczeństwa bardzo często rozumiano przez pryzmat aspektów militarnych a później także pozamilitarnych jednak bez przywiązywania szczególnej wagi do dalszej części badanego aspektu. Zasadna wydaje się więc potrzeba połączenia pojęcia polityki bezpieczeństwa wraz z polityką (ochrony) zdrowia w jednej spójnej definicji. Taka konieczność uwidacznia się szczególnie na skutek ewolucji pojmowania bezpieczeństwa, którego postrzeganie zmieniła pandemia COVID-19. Jest to o tyle zasadne, że ten globalny kryzys był w pewnym sensie ewenementem w XXI wieku. Do tej pory większość państw głównego zagrożenia upatrywała w możliwości wybuchu konfliktów zbrojnych, aktywności grup terrorystycznych czy też innych działań człowieka. System bezpieczeństwa postrzegaliśmy jako zależność dyplomacji, stosunków międzynarodowych rozwoju gospodarczego czy też dbania o wzrost dobrobytu obywateli. Zagrożenie, które pochłonęło najwięcej ofiar śmiertelnych w obecnym stuleniu, przyszło z innej strony. Nie był to lokalny konflikt, który rozlał się na cały region ani też inne zagrożenie, którego się podświadomie obawialiśmy. Tym wydarzeniem była globalna pandemia, której liczba ofiar może być podobna to strat ludności cywilnej w wyniku I wojny światowej<sup>315</sup>. Jak już wskazano, oficjalnie według WHO na COVID-19 na całym świecie

---

<sup>312</sup> Ibidem, s. 190.

<sup>313</sup> Ibidem.

<sup>314</sup> W. Aldis, *Health security as a public health concept: a critical analysis*, „Health Policy and Planning” nr (23)/2008, s. 369 – 375.

<sup>315</sup> Według danych Światowej Organizacji Zdrowia do najczęstszych przyczynach zgonów na świecie w latach 2000 – 2019, należały m.in. choroby serca, nowotwory, skutki cukrzycy, AIDS, choroba Alzheimera czy też głód. Pomimo wysokiej śmiertelności, choroby te są częścią naszej cywilizacji i nie powodują tak wielu zmian społecznych. Ze względu na ich niezakaźny charakter, nie są w stanie w krótkim czasie doprowadzić do masowej umieralności i niewydolności systemu opieki zdrowotnej na całym świecie. Dlatego, choroby zakaźne, których ekspansja zaczyna się niespodziewanie w krótkim czasie są w stanie w opanować wszystkie

zmarło ponad 7 milionów ludzi (choć statystyki te mogą być wyższe)<sup>316</sup>, natomiast historycy w tym np. David Stevenson szacują ofiary cywilne Wielkiej Wojny jako sięgające od 6 milionów osób<sup>317</sup>. Już samo uświadomienie wielkości strat, stwarza kanwę do szerokich badań w tym zakresie oraz daje możliwość stworzenia nowej definicji polityki bezpieczeństwa, która oparta będzie o te wydarzenia. Dotychczasowe ramy teoretyczne są niewystarczające oraz wydają się nie przystawać do zagrożeń, mogących swoim oddziaływaniem objąć cały świat i prawie wszystkie dziedziny aktywności rządu, administracji, służb, instytucji i szeroko rozumianego systemu zapewniania bezpieczeństwa na wszystkich szczeblach. Warto także przywołać słowa Tedrosa Adhanoma Dyrektora Generalnego Światowej Organizacji Zdrowia, według którego, reagowanie na wszystkie kryzysy w dużej mierze zależy od wcześniejszego przygotowania niezbędnych procedur, środków i mechanizmów. Działanie wielu państw w walce z COVID-19, było konsekwencją braku świadomości sytuacyjnej, uczenia się na błędach oraz umiejętności (lub jej braku) skutecznego reagowania na sytuacje. Należy więc wcześniej przygotować odpowiedni plan działań i jak to określa Adhanom – naprawić dach przed deszczem<sup>318</sup>.

## **2.2. Determinanty polityki bezpieczeństwa RP**

### **2.2.1. Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa**

Zgodnie z hierarchią aktów prawnych, najważniejszym dokumentem obowiązującym w Rzeczypospolitej jest Konstytucja. Żaden akt prawny niższego rzędu nie może być z nią sprzeczny lub też sprawiać pozorów sprzeczności<sup>319</sup>. Konstytucja określa ustrój państwa, system sprawowania władzy oraz kompetencje najważniejszych organów. Wybitny konstytucjonalista prof. Piotr Tuleja (były sędzia Trybunału Konstytucyjnego), twierdzi, że współcześnie rozumiany przedmiot prawa w tej dziedzinie kształtował się od połowy XVIII wieku. Ustawa zasadnicza ma swoje źródła w idei umowy społecznej, której

---

kontynenty. Taki mechanizm pozwala traktować ofiary pandemii COVID-19 jako skutek nowego globalnego zagrożenia, które w przeciwieństwie do chorób zakaźnych oddziałuje zaledwie w przeciągu miesięcy/lat a nie dekad. Również ta śmiertelność „wybuchu” i zostaje skomasowana na relatywnie średni okres i w tym czasie dotyka wszystkie grupy społeczne. Raport: *WHO reveals leading causes of death and disability worldwide: 2000-2019*, <https://www.who.int/news/item/09-12-2020-who-reveals-leading-causes-of-death-and-disability-worldwide-2000-2019> (dostęp z dnia 07.08.2024r.).

<sup>316</sup> Stan ofiar pandemii COVID 19 na dzień 21 lipca 2024 to 7,054,891 osób, <https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths>, (dostęp z dnia 07.08.2024r.).

<sup>317</sup> D. Stevenson, *Cataclysm: The First World War (...)*, op. cit., s. 661 – 662.

<sup>318</sup> Ilona Kickbusch, John Kirton (red.), *Health: A Political Choice, Solidarity Science Solutions*, GT Media Group Ltd, Londyn (brak informacji o dacie wydania – wydanie elektroniczne przy współpracy z WHO), s. 4.

<sup>319</sup> J. Sielezin, *Bezpieczeństwo RP w XXI wieku w świetle Konstytucji i ustaw regulujących działalność policji i służb specjalnych*, [w:] H. Chałupczak, K. Marzęda – Młynarska, M. Pietraś, R. Suduł (red.), *Zagrożenia bezpieczeństwa w procesie globalizacji. Zagrożenia polityczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2020, s. 480 – 482.

podporządkowany ma być ogół obywateli. Norm i regulacji nie możemy postrzegać tylko i wyłącznie przez pryzmat dzisiejszych przepisów, ponieważ nie są one wypadkową tylko obecnej woli politycznej ale także skutkiem ewolucji prawa na przestrzeni nowożytnych dziejów Rzeczypospolitej. Prof. Tuleja, zaleca by refleksję na temat norm konstytucyjnych prowadzić na wielu płaszczyznach<sup>320</sup>. Wymienić tutaj możemy aspekty filozoficzne, historyczne, polityczne. Dzięki takiemu szerokiemu podejściu mamy możliwość prześledzić tradycje konstytucyjne RP oraz zrozumieć jak procesy historyczne i wcześniejsze zapisy legislacyjne odbiły się na współczesnym prawodawstwie. Dr Konrad Jajecznik przekonuje, że obecna ustawa zasadnicza, jest zwieńczeniem ducha tradycji polskiego konstytucjonalizmu z którego czerpie najważniejsze wartości<sup>321</sup>. Dzięki takiemu podejściu, nie można rozpatrywać współczesnych zapisów bez określenia podstaw na, których powstały wcześniejsze kodyfikacje. Polska może pochwalić się długą tradycją prawa konstrukcyjnego – wszak ta, którą nazywamy Konstytucją 3 Maja, była pierwszym takim dokumentem w Europie. Wspomnienie o tym dokumencie jest o tyle zasadne, że pomimo tak pionierskiego przedsięwzięcia, ustawa podejmowała problematykę bezpieczeństwa – chociaż jak przekonuje prof. Wacław Uruszczak, dotyczyło to także bezpieczeństwa osobistego poddanych wziętych pod kuratelę prawa<sup>322</sup>. Dokonując szczegółowego wyróżnienia historycznego, musimy określić systematykę najważniejszych aktów prawnych, które w mniejszym lub większym stopniu wniosły swoje dziedzictwo do zapisów dzisiejszych kodyfikacji.

W niepodległej Polsce w sumie obowiązywały cztery ustawy zasadnicze:

- Konstytucja 3 Maja 1791 roku;
- Konstytucja Marcowa z 1921 roku;
- Konstytucja Kwietniowa z 1935 roku;
- Konstytucja z 1997 roku (obecnie obowiązująca).

Oraz dwie tymczasowe, tak zwane małe konstytucje, stworzone w okresie przygotowywania właściwych dokumentów:

- Mała Konstytucja z 1919 roku;

---

<sup>320</sup> P. Tuleja, *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolter Kluwer, Warszawa 2024, s. 20 – 21.

<sup>321</sup> K. Jajecznik, *Konstytucja RP z 1997 roku na tle polskiego dziedzictwa konstytucyjnego XX wieku*, „Społeczeństwo i Polityka” nr 1(10)/2007, s. 16.

<sup>322</sup> W. Uruszczak, *Zasady Ustrojowe w Konstytucji 3 Maja 1791r.*, [w:] M. Grzybowski, B. Naleziński (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Tom 2. Krakowska Akademia Frycza Modrzewskiego*, Kraków 2014, s. 14.

- Mała Konstytucja z 1992 roku.

Już w preambule Konstytucji 3 Maja – Ustawy Rządowej z dnia 3.05.1791r. znalazły się zapisy odnoszące się do bezpieczeństwa zarówno państwa jak i jego obywateli. Prof. Andrzej Dziadzio, zauważa, że wstęp ten odnoszący się do idei oświeceniowych, oznacza przyznanie podmiotowości narodu, który ma stać się wolny od „hańbiącej przemocy obcych nakazów”, tym samym podkreślając konieczność zabezpieczenia wielu aspektów państwowości<sup>323</sup>. Twórcy Ustawy Rządowej 3 Maja, by uzmysłowić ważność zachowania niepodległości i bezpieczeństwa granic, podkreślili starania przodków i wyartykułowali konieczność zachowania państwa w należytym stanie dla przyszłych pokoleń. W omawianej konstytucji znaleźć możemy też nawiązania do bezpieczeństwa osobistego mieszkańców takie jak próba równego potraktowania różnych grup społecznych. Do członków narodu i pod opiekę prawa, „oficjalnie” włączeni zostali mieszczaństwo oraz chłopci (według wcześniejszych zwyczajów, naród tworzył tylko stan szlachecki)<sup>324</sup>. Szczegółowe kwestie dotyczące bezpieczeństwa w zakresie militarnym, zostały skodyfikowane na samym końcu – w artykule XI „*Siła Zbrojna Narodowa*”. Według tych reguł, obrona państwa powinna być zadaniem i celem całego narodu. Tłumacząc te zapisy na współczesny język, dotrzeć można jakbyśmy to ujęli „obowiązek powszechnej obrony”. Świadczy o tym następujący wers: „Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych. Wojsko nic innego nie jest, tylko wyciągniętą siłą obronną i porządną z ogólnej siły narodu”<sup>325</sup>. Takie uwarunkowania zdaniem dra Artura Jagieży, są determinowane wcześniejszymi działaniami Króla Stanisława Augusta Poniatowskiego, który w historii zapisał się między innymi powołaniem Szkoły Rycerskiej, przejęciem finansowania Korpusu Kadetów Grodzieńskich (będącym zapleczem kadry oficerskiej dla przyszłej armii) czy powstaniem Manufaktury Broni Palnej. W opinii badacza, sama konstytucja a szczególnie zapisy dotyczące wojska i bezpieczeństwa, miały być zwieńczeniem działań podejmowanych przez monarchę w tym zakresie<sup>326</sup>.

Według prof. Marka Safiana, Konstytucja Marcowa, była nowoczesnym dokumentem, który wprowadził do polskiego porządku prawnego wiele nowych pojęć. W oparciu o te

<sup>323</sup>A. Dziadzio, *Konstytucja 3 Maja 1791 roku na tle koncepcji oświecenia*, „Państwo i Społeczeństwo” nr 4/2006, s. 163 – 164.

<sup>324</sup>R. Butterwick, *Konstytucja 3 Maja Testament Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Warszawa 2021, s. 121.

<sup>325</sup>Konstytucja 3 Maja. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791r., art. XI.

<sup>326</sup>A. Jagnieża, *Kamienie milowe polskiej obronności, od konstytucji 3 Maja do czasów współczesnych*, [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny – komentarz*, Wolter Kluwer, Warszawa 2023, s. 57.



kodyfikacje, nie wiążano bezpieczeństwa jedynie z tematyką wojskową. Pojawiły się w niej zapisy dające zabezpieczenie obywatelom w postaci np. prawa do pracy czy ubezpieczenia społecznego a także określające ochronę życia, mienia i szeregu wolności<sup>327</sup>. Konstytucja Marcowa z 1921 roku była zwięźceniem kilku procesów m.in. wiązała się z odzyskaniem przez Polskę niepodległości oraz zakończeniem wojny polsko – bolszewickiej. Ustawa ta weszła w życie 1 czerwca 1921 roku, wprowadziła realny trójpodział władzy oraz uznała naród za podmiotowość polityczną wszystkich obywateli państwa, bez względu na ich przynależność etniczną<sup>328</sup>. Już w jej preambule występuje słowo bezpieczeństwo oraz odwołanie się do minionych wydarzeń, jako przestrogi mającej przypominać o ponad wieku niewoli. Ustawa zasadnicza, w pierwszych wersach, wprost nawiązuje do rozwiązań „światnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3 Maja”<sup>329</sup>. W artykule 5 wprowadzono powszechny pobór do wojska, jednak jego uregulowania miały być czynione na drodze ustawowej. W ten sam sposób ustalana miała być liczebność wojska<sup>330</sup>. W czasie pokoju, zwierzchnikiem sił zbrojnych był Prezydent (przedstawiciel władzy wykonawczej), jednak tracił on swoje kompetencje w tym zakresie w czasie wojny. Podczas konfliktu zbrojnego, Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych Państwa (pisownia oryginalna – przypis autora), na wniosek Rady Ministrów, mianować miał Prezydent<sup>331</sup>. W Konstytucji Marcowej, przewidziano także wykorzystanie sił zbrojnych wewnątrz państwa do przeciwdziałania zagrożeniom pozamilitarnym. Ten zakres był określony jako „uśmierzanie rozruchów lub przymusowe wykonanie aktów prawnych”<sup>332</sup>. W domyśle wojsko mogło pacyfikować bunty, zamieszki i inne niepokoje społeczne. Wprowadzono także, możliwość ustanowienia stanu wyjątkowego na terenie całego państwa lub określonego obszaru. W takiej sytuacji zawieszone zostają: wolności obywatelskie, nietykalność mieszkaniowa, wolność prasy, tajemnica korespondencji, możliwość zgromadzeń<sup>333</sup>. Zapisy tej konstytucji zostały znowelizowane po zamachu majowym w wyniku którego Józef Piłsudski ponownie przejął władzę. I to właśnie by wzmocnić jego kompetencje, wprowadzono możliwość wydawania przez Prezydenta Rzeczypospolitej

---

<sup>327</sup> M. Safian. *Konstytucja marcowa – konstytucja paradoksów*, „Przegląd Konstytucyjny” nr 1/2022, s. 9 – 12.

<sup>328</sup> M. Dyjakowska, *Realizacja zasady trójpodziału władzy w Konstytucji Marcowej*, „Teka Komisji Prawniczej” nr (6)/2013 s. 27 – 28.

<sup>329</sup> Preambuła Konstytucji Marcowej – Ustawa Zasadnicza Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku.

<sup>330</sup> Konstytucja Marcowa – Ustawa Zasadnicza Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921r., art. 5.

<sup>331</sup> Ibidem, art. 46.

<sup>332</sup> Ibidem, art. 123.

<sup>333</sup> Ibidem, art. 124.

rozporządzeń z mocą ustawy. Prezydent Ignacy Mościcki takim dekretem wprowadził nowy urząd – Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, którym został Piłsudski. GISZ nie odpowiadał przed sejmem i rządem a jedynie przed prezydentem, chociaż ta odpowiedzialność była iluzoryczna<sup>334</sup>.

Według Artura Jagnieża, kolejna konstytucja przyjęta w 1935 roku, była odpowiedzią na ambicje Piłsudskiego - jego dążenia do jeszcze większej marginalizacji opozycji i „konstytucyjnego” wzmocnienia armii<sup>335</sup>. Oparcie bezpieczeństwa państwa na prymacie siły militarnej, wynikało bezpośrednio z nieufności w możliwości utrzymania pokoju przez Ligę Narodów<sup>336</sup>. W dokumencie tym siłom zbrojnym poświęcono cały rozdział. Zerwano także z „tradycją” preambuły poprzedzającej właściwe zapisy. Jednym z ważniejszych zapisów był artykuł 61: „Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i spraw zwierzchności Rzeczypospolitej. Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej i świadczeń na rzecz Państwa”<sup>337</sup>. Co istotne, to Prezydent RP a nie minister spraw wojskowych podejmował decyzję o corocznym „poborze rekruta” a także wydawał dekrety określające organizację sił zbrojnych czy postanowienia o użyciu tych formacji. W Konstytucji Kwietniowej, znacznie zwiększono cywilne prerogatywy Prezydenta RP, który mógł: zwoływać oraz rozwiązywać Sejm i Senat, mianować według swojego uznania Prezesa Rady Ministrów mianować i zwalniać Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych<sup>338</sup>.

Po zakończeniu II wojny światowej, Polska znalazła się w strefie wpływów Związku Radzieckiego i nie była w pełni samodzielnym państwem. Wyrazem tym, stała się preambuła konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w której, zaznaczono nierozzerwalny sojusz klasy robotniczej, chłopstwa pracującego oraz „Związku Radzieckiego – pierwszego państwa robotników i chłopów”<sup>339</sup>. Jako odwołanie do podstaw państwowości uznano ofiarne i twórcze działania narodu polskiego polegające na walce z zaborcami oraz polskimi kapitalistami i obszarnikami. W zamyśle twórców dokumentu, jego kodyfikacje miały prowadzić do: „zacieśniania przyjaźni i współpracy między narodami (...) dążeniu do wspólnego celu: uniemożliwienia agresji i utrwalenia

---

<sup>334</sup> Notatka Instytutu Pamięci Narodowej - Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych (GISZ), <https://mapypamieci.ipn.gov.pl/mp/form/r30818,Generalny-Inspektorat-Sil-Zbrojnych-GISZ.html> (dostęp z dnia 20.07.2023r.).

<sup>335</sup> A. Jagnieża, *Kamienie milowe polskiej obronności (...)*, op. cit., s. 65.

<sup>336</sup> Ł. Bojko, *Kwestie prawno-ustrojowe w pracach nad konstytucją kwietniową z 1935 roku*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” nr 2(40)/2018, s. 129.

<sup>337</sup> Konstytucja Kwietniowa - Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 23 kwietnia 1935r., art. 61.

<sup>338</sup> Ibidem, art. 13 i 14.

<sup>339</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, z dnia 22 lipca 1952 roku, (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).

pokoju światowego”. W aspekcie bezpieczeństwa militarnego, w artykule 6 można przeczytać: „Siły Zbrojne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stoją na straży suwerenności i niepodległości Narodu Polskiego, jego bezpieczeństwa i pokoju”<sup>340</sup>, natomiast pomimo deklarowanej świeckości państwa znalazł się zapis „Obrona Ojczyzny jest najświętszym obowiązkiem każdego obywatela”<sup>341</sup>. Istotne jest, iż w konstytucji wzorem poprzednich dokumentów nie przewidziano wykorzystania wojska do działań wewnątrz państwa np. tłumienia buntów społecznych czy innych występów przeciwko porządkowi prawnemu. Zdefiniowano jedynie stan wojny, wprowadzany przez Radę Państwa: „jeśli wymaga tego wzgląd na obronność”<sup>342</sup>. Pomimo braku kodyfikacji konstytucyjnych żołnierze brali udział m.in. w pacyfikacji protestów robotniczych w Poznaniu w roku 1956 (a więc zaledwie kilka lat po uchwaleniu ustawy zasadniczej). Dobitnie świadczy to o iluzoryczności tego „najważniejszego” aktu prawnego, na którym opierało się prawodawstwo i system PRL.

Obecnie obowiązująca Konstytucja, została uchwalona 2 kwietnia 1997 roku i jest wyrazem przemian, które dokonały się w roku 1989 w wyniku obrad okrągłego stołu i pierwszych wolnych wyborów<sup>343</sup>. W przypadku kierowania i kreowania bezpieczeństwa państwa, ustawa zasadnicza, według prof. UAFM Krzysztofa Janika (byłego ministra spraw wewnętrznych): „stworzyła architekturę państwa, dość skomplikowaną, pełną współzależności, przy pełnym zastosowaniu zasady *check and balance* – czyli równowagi poprzez instrumenty wzajemnego hamowania się”<sup>344</sup>. Poddając analizie Konstytucję RP z 1997 roku, należy zauważyć, że już w jej preambule zawarty jest cel, któremu ma służyć dokument: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami (...) pragnąc na zawsze zagwarantować prawa

---

<sup>340</sup> Ibidem, art. 6.

<sup>341</sup> Ibidem, art. 78.

<sup>342</sup> Ibidem, art. 28.

<sup>343</sup> W. Jakubczak, *Konstytucyjne i międzynarodowe uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa terytorium państwa polskiego i jego granicy*, [w:] A. Konopka (red.), *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2011, s. 231.

<sup>344</sup> K. Janik, *Państwo – polityka – bezpieczeństwo wewnętrzne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 136.

obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem (...) Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka”<sup>345</sup>. Przywołanie powyższego fragmentu preambuły nie jest bezcelowe. Na samym początku autorzy dokumentu, uwidaczniają proces przyczynowo - skutkowy, zaznaczając, że obecny stan (w domyśle wolność i niepodległość) jest wynikiem starań wielu pokoleń, przedsięwzięć prowadzonych zarówno w czasie wojny jak i pokoju. Tym samym zachowanie suwerenności i bezpieczeństwa jest nadrzędnym zadaniem państwa. Umożliwić ma to przestrzeganie zapisów konstytucji.

Według konstytucjonalistki prof. Haliny Zięby-Załuckiej, polska ustawa zasadnicza czerpie swoje wzorce z przyjętych norm międzynarodowych. Znaleźć w niej możemy odwołania wzorowane na Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które przyznają każdemu bez wyjątku prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego. Takie uwarunkowania tworzą bezpieczeństwo społeczne, które musi być realizowane przez identyfikację wielu zagrożeń takich jak choroby cywilizacyjne czy czynniki wynikające z działania natury<sup>346</sup>.

Dr Paweł Bała analizując ustrojowe regulacje z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa, zauważa, że: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. stosunkowo dużo miejsca poświęca kwestiom bezpieczeństwa w aspekcie militarnym. Ustrojodawca nie zdecydował się skoncentrować tejże materii w jednym rozdziale, stąd normy regulujące znajdujemy w różnych rozdziałach polskiej ustawy zasadniczej<sup>347</sup>”. Już w jej pierwszym rozdziale, regulującym podstawy ustroju i określającym Rzeczpospolitą jako dobro wszystkich obywateli, art. 5 bezpośrednio odnosi się do kwestii bezpieczeństwa, określając: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>348</sup>”. Według dr hab. Agnieszki Bień-Kacały, w ten sposób w jednym zdaniu zostały określone zadania RP w zakresie

---

<sup>345</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

<sup>346</sup> H. Zięba – Załucka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr (22)/2014, s. 418.

<sup>347</sup> P. Bała, *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2014, s. 15.

<sup>348</sup> Konstytucja (...), op. cit., art. 5.

bezpieczeństwa, odnoszące się do wielu aspektów tego zagadnienia jak np. bezpieczeństwo militarne (rozumiane poprzez ochronę niepodległości i nienaruszalności granic), bezpieczeństwo pozamilitarne rozumiane przez bardzo pojemne określenie „bezpieczeństwo obywateli” – jako bezpieczeństwo indywidualne każdego człowieka z osobna. W pojęciu tym mieści się między innymi przestrzeganie stanowionego prawa czy dbanie o porządek publiczny. Nie jest to jedyne miejsce w którym rozróżniono rodzaje bezpieczeństwa, jak wspomniano wcześniej konstytucja typuje też bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Dr hab. Bień – Kacały w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego upatruje głównie odpowiedzi na wyzwania pozamilitarne odnoszące się m.in. do zdrowia obywateli<sup>349</sup>. Oprócz tego osobne miejsce przyznano bezpieczeństwu ekologicznemu, mającemu zapewnić ochronę środowiska opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Prof. Stanisław Koziej uważa, że omawiany artykuł jest punktem wyjścia do określenia interesów narodowych oraz wskazania celów strategicznych bezpieczeństwa<sup>350</sup>.

W artykule 10, zapisy odnoszą się do innego aspektu bezpieczeństwa – ustrojowego oraz politycznego. Określono, iż zgodnie z trójpodziałem władzy, wszystkie jej rodzaje tj. ustawodawcza, wykonawcza oraz sądownicza, są sobie równe i oddziałują na siebie z równą mocą, tworząc w ten sposób mechanizm współdziałania.

Artykuł 26 odnosi się bezpośrednio do Sił Zbrojnych RP jako narzędzia do zapewnienia integralności terytorialnej, ochrony niepodległości i odparcia potencjalnego agresora, który mógłby zagrozić bezpieczeństwu państwa. Następnie ustrojodawca, przygotował zapis mający być bezpiecznikiem, stanowiący cywilny nadzór nad armią: „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”<sup>351</sup>. Rozwiązanie takie jest podyktowane analizą zaszłości historycznych oraz zasadą trójpodziału władzy. Oddzielenie wojska od działań politycznych, ma gwarantować ich bezstronność oraz brak działań zmierzających do wsparcia którejkolwiek z organizacji/partii politycznych, co byłoby zaprzeczeniem zasad demokracji.

---

<sup>349</sup> A. Bień – Kacały, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2(24)/2015, s. 16 - 18

<sup>350</sup> S. Koziej, *Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski*, [w:] M. Pietraś. K. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA JR, Warszawa 2016, s. 275.

<sup>351</sup> Konstytucja (...), op. cit., art. 26.

Powszechny obowiązek obrony został określony w artykule 85. W rozumieniu tej kodyfikacji, do każdego obywatela należy obrona RP. Ustrojodawca ujął to zagadnienie ogólnie, nie zaznaczając, iż obowiązek ten należy jedynie do osób pełnoletnich. Szczegółowe zapisy powinny być przyjęte ustawą – do czego w dalszych zapisach konstytucji znajduje się odwołanie.

Do kompetencji Sejmu, należy decydowanie o stanie wojny oraz zawarciu pokoju. Ograniczono jednak podejmowanie uchwały o stanie wojny do dwóch przypadków – zbrojnej agresji na terytorium RP oraz gdy w ramach umów międzynarodowych, zobowiązani jesteśmy do udzielenia pomocy innemu zaatakowanemu państwu. Przewidziano również sytuacje ekstraordynaryjne, gdy nie może zebrać się Sejm, wtedy powyższe decyzje podejmuje Prezydent<sup>352</sup>.

Kolejne kluczowe kwestie dotyczące bezpieczeństwa określa rozdział V, odnoszący się do kompetencji Prezydenta RP. W artykule 126 wskazano, że: „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.”. Bezpośrednim rozwinięciem wskazanych zadań jest artykuł 134 dotyczący kompetencji głowy państwa w stosunku do armii. Określono w nim, że Prezydent jest Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej - jednak w czasie pokoju, zadania te pełni za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Kolejnym artykułem wprowadzono – Radę Bezpieczeństwa Narodowego, organ w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, który jest ciałem doradczym Prezydenta. Prof. Kitler, zwraca uwagę, że z jego treści, można wysunąć wniosek, iż już konstytucyjnie bezpieczeństwo jest dzielone na dwa aspekty – bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, i taka typologia jest właściwa dla klasyfikacji potencjalnych zagrożeń<sup>353</sup>.

Pomimo powyższych prerogatyw Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa w artykule 146 określono, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa oraz dalej wskazano, że do tych kompetencji w szczególności należy: zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego a także zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

Osobne miejsce w konstytucji zajmują stany nadzwyczajne, poświęcono im cały rozdział. Wyróżniono ich trzy rodzaje: stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski

---

<sup>352</sup> Konstytucja (...), op. cit., art. 116.

<sup>353</sup> W. Kitler, *Teoretyczne podstawy (...)*, op. cit., s. 17.

żywiłowej. Mogą one zostać wprowadzone tylko i wyłącznie ustawą i również ustawa określa jakie wolności i prawa zostają w trakcie ich trwania ograniczone i na jak długo.

W ustawie zasadniczej, osobne miejsce znalazła kodyfikacja ochrony zdrowia. Reguluje ją artykuł 68 określający, że każdy obywatel ma do niej prawo bez względu na jego sytuację materialną, a także w sposób równy ze wszystkimi innymi. Prof. UMW Małgorzata Czuryk, podkreśla, że prawo to Konstytucja RP daje każdej osobie przebywającej na terytorium Polski, bez względu na jego pochodzenie, obywatelstwo, przynależność etniczną<sup>354</sup>. Takie ujęcie tego zagadnienia, oznacza że Rzeczypospolita Polska ma bezwzględny obowiązek dbania zarówno o jakość świadczenia takich usług zdrowotnych, poprzez budowanie ku temu odpowiedniej infrastruktury (szpitale, przychodnie specjalistyczne itd.), kształcenie odpowiedniej liczby specjalistów, uchwalania aktów prawnych regulujących szczegółowe zasady opieki zdrowotnej (ustawy, rozporządzenia, uchwały). W perspektywie długofalowej, wypełnienie wspomnianego wyżej artykułu, staje się jednym z celów strategicznych a tam samym wpisuje się w zakres polityki bezpieczeństwa RP.

Ustęp 4 artykułu 68, odnosi się bezpośrednio do zwalczania chorób epidemicznych. Zawarcie tego zapisu w Konstytucji RP, pozwala wysunąć przypuszczenie, że dla ustrojodawcy, zagrożenia płynące z tego kierunku, były jedną z istotniejszych kwestii, którą muszą zająć się władze. Czyniąc dalsze eksplikacje należy zauważyć stanowczy nakaz dla administracji publicznej na każdym szczeblu, że wypełniając postanowienia ustawy zasadniczej, decydenci muszą bezwzględnie zastosować się do tych zapisów. Wypełnienie ich oznacza nie tylko reagowanie na zagrożenie, które się objawiło ale także konieczność przygotowania na możliwość wystąpienia w przyszłości. Przepis ten powinien być rozpatrywany też w koincydencji z przesłankami do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, ponieważ jeśli tak wiele uwagi poświęcono zagrożeniom epidemicznym, to znaczenie takie wypełnia przesłanki szczególnych zagrożeń bezpieczeństwa, w wyniku których może zostać wprowadzony jeden ze stanów. Ust. 4, stał się też kanwą do stworzenia szeregu aktów prawnych niższego rzędu, szczegółowo kodyfikujących

---

<sup>354</sup> M. Czuryk, *Prawo do ochrony zdrowia pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] J. Szymanek (red.), 25 Lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2023, s. 408.

procedury. Widoczne to było w czasie walki z pandemią COVID-19, w czasie której polskie prawodawstwo często odwoływało się do tych wartości konstytucyjnych<sup>355</sup>.

### 2.2.2. Legislacyjne podstawy bezpieczeństwa

Prof. Waldemar Kiler uważa, że: „Prawo bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jest na tyle szeroką dziedziną, że trudno byłoby w jej ramach dokładnie wskazać wszystkie elementy. Nie jest to nawet celowe, kazuistyczny katalog norm regulujących bezpieczeństwo narodowe jest niemożliwy do ustalenia ze względu na zakres problematyki i to zarówno w ujęciu przedmiotowym jak i podmiotowym”<sup>356</sup>. Słowa te ukazały się w 2018 roku, jednak pozostają nadal aktualne. Jak zaznaczono na rysunku 7, dokumentów regulujących kwestie bezpieczeństwa, począwszy od militarnego, politycznego, społecznego, kulturowego, ekonomicznego nie da się spójnie zawęzić i zamknąć w jednym akcie prawnym.

Autor dysertacji proponuje przyjąć, że drugim po Konstytucji, najważniejszym aktem prawnym regulującym bezpieczeństwo RP jest ustawa o obronie Ojczyzny, która weszła w życie na początku roku 2022 a więc w ostatniej fazie trwania pandemii COVID-19. O randze wspomnianej ustawy, świadczy jej znaczenie i zmiany, które wprowadziła w porządku prawnym. W wyniku jej uchwalenia, zmienionych zostało ponad 70 aktów prawnych.

Zarys koncepcji ustawy o obronie Ojczyzny, ogłosił Wiceprezes Rady Ministrów Jarosław Kaczyński i Minister Obrony Narodowej Mariusz Błaszczak, którzy sugerowali, że będzie to dokument porządkujący stan prawny i w jednym miejscu określający kwestie dotyczące sił zbrojnych i bezpieczeństwa (w głównej mierze militarnego). Na konferencji prasowej 26 października 2021r. z ust Ministra Obrony Narodowej padły następujące zapewnienia: „To jest dokument spójny, który powstał w wyniku pracy zespołu w Ministerstwie Obrony Narodowej, ale też został omówiony podczas posiedzenia Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych”<sup>357</sup>. Biorąc pod uwagę bardzo szybką pracę na ustawą – (od ogłoszenia zarysu aktu prawnego do wejścia w życie minęło pół roku),

---

<sup>355</sup> D. Syska, *Konstytucyjne podstawy obostrzeń covidowych – analiza porównawcza rozwiązań stosowanych w Polsce, Austrii i Niemczech*, [w:] E. Jasiuk, A. Chochowska (red.), *Budowanie poczucia bezpieczeństwa w czasach pandemii oraz zagrożenia terroryzmem i wojną*. Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2023, s. 89 – 90.

<sup>356</sup> W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Aspekty ustrojowe, prawno – administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018 r. s. 90.

<sup>357</sup> Komunikat Ministerstwa Obrony Narodowej nt. projektu ustawy o obronie Ojczyzny, <https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/ustawa-o-obronie-ojczyzny-wzmocnienie-sil-zbrojnych-rp/> (dostęp z dnia 29.08.2023r.).



należy zwrócić uwagę na błędy, które popełnili autorzy. Biuro Analiz Sejmowych, w opinii do projektu ustawy zauważa: „Konstytucyjne pojęcia „stan wojny” i „czas wojny” nie są tożsame. Skoro zaś ustawa zasadnicza rozróżnia oba pojęcia, to art. 2 pkt 2 projektu, który definiuje pojęcie „czas wojny”, nie może być sprzeczny z art. 116 Konstytucji, w którym mowa o „stanie wojny”. Innymi słowy, wydaje się, iż art. 2 pkt 2 projektu nie jest niezgodny z art. 116 Konstytucji”<sup>358</sup>.



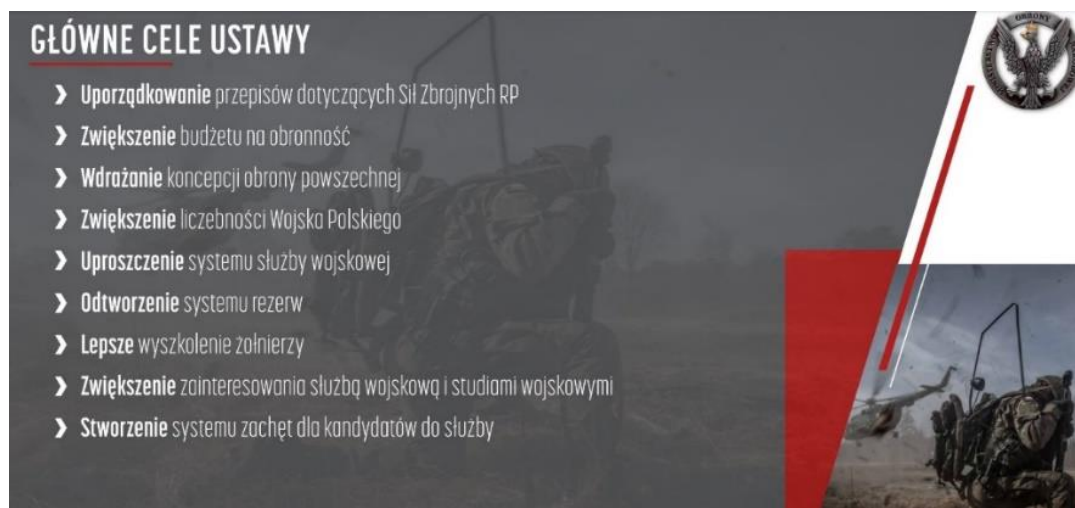
Rysunek 7. Ujęcie rodzajów aktów prawnych regulujących bezpieczeństwo państwa

Źródło: Opracowano na podstawie: W. Kitler, Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Aspekty ustrojowe, prawno – administracyjne i systemowe, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018. s. 90.

<sup>358</sup> Opinia Biura Analiz Sejmowych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2022 roku, sprawie zgodności z Konstytucją rządowego projektu ustawy o obronie Ojczyzny (druk nr 2052) w kontekście uwag podniesionych podczas pierwszego posiedzenia podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia tego projektu, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Na inne domniemane sprzeczności zwraca uwagę raport Fundacji AdArma, w następujący sposób odnoszący się do projektu: „Najpoważniejszym błędem projektu jest proponowany art. 11 ust. 1, będący w jawnej sprzeczności z art. 26 Konstytucji. Wadliwy przepis stanowi, iż Siły Zbrojne stoją na straży suwerenności i niepodległości Państwa oraz jego bezpieczeństwa i pokoju. Jest to zapis niekompatybilny z art. 26 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. W projekcie następuje, więc częściowe pominięcie, a częściowe rozszerzenie tego, do czego zgodnie z Konstytucją RP Siły Zbrojne mają służyć. W projekcie brak jednego z konstytucyjnych zadań Sił Zbrojnych w postaci zapewnienia nienaruszalności granic, natomiast znalazło się w nim kuriozalne stanie na straży pokoju”<sup>359</sup>.

Pomimo że takie zastrzeżenia pojawiły się już podczas prac nad ustawą, to nie wprowadzono do niej istotnych zmian. Warto zauważyć, iż Koło Poselskie Konfederacja, podczas posiedzenia Komisji Obrony Narodowej proponowało do ustawy dodać zapis liberalizujący dostęp do broni palnej: „Każdy dorosły obywatel ma prawo do posiadania broni. Prawo to może być ograniczone jedynie wyrokiem sądu w indywidualnych przypadkach”<sup>360</sup>, jednak takie rozwiązanie nie zyskało aprobaty pozostałych posłów.



Rysunek 8. Slajd z prezentacji Ministerstwa Obrony Narodowej promującej projekt ustawy o obronie Ojczyzny

Źródło: Materiał udostępniony na stronie Ministerstwa Obrony Narodowej - [gov.pl/web/premier/ustawa-o-obronie-ojczyzny-ma-wzmocnic-sily-zbrojne-rp-na-miare-obecnich-potrzeb](https://gov.pl/web/premier/ustawa-o-obronie-ojczyzny-ma-wzmocnic-sily-zbrojne-rp-na-miare-obecnich-potrzeb) (dostęp z dnia 09.08.2024r.).

<sup>359</sup> Fundacja AdArma - Uwagi krytyczne do rządowego projektu ustawy o obronie Ojczyzny, <https://adarma.pl/2022/03/17/uwagi-krytyczne-do-rzadowego-projektu-ustawy-o-obronie-ojczyzny/> (dostęp z dnia 29.08.2023r.).

<sup>360</sup> Dodatkowe sprawozdanie Komisji Obrony Narodowej o rządowym projekcie ustawy o obronie Ojczyzny, druk nr 2079-A, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Sejm RP na posiedzeniu 11 marca 2022 roku, jednomyślnie, bez głosów sprzeciwu, większością 450 głosów (przy 5 głosach wstrzymujących), po III czytaniu przyjął ustawę. Taka jednomyślność parlamentarzystów, z różnych ugrupowań politycznych nie zdarza się często. Należy zauważyć, że głosowanie odbyło się zaledwie kilka dni po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i nawet przedstawiciele opozycji byli zgodni co do faktu, iż bezpieczeństwo jest kategorią, która wykracza poza interesy którejkolwiek z partii. Świadczy o tym wypowiedź byłego ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka, posła Platformy Obywatelskiej: „Jesteśmy za tym, żeby wzmocnić Wojsko Polskie, zwiększyć jego finansowanie i liczebność. Ale oczekujemy rzetelnej, opartej o dialog pracy nad tym projektem. Przypomnę: on ma 768 artykułów. W naszym przekonaniu, zawiera wiele dobrych przepisów, rozwiązań korzystnych dla żołnierzy. Ale są też rzeczy, które budzą duże wątpliwości nasze i naszych ekspertów<sup>361</sup>.”

Ustawa jest aktem prawnym kompleksowo regulującym kwestie bezpieczeństwa militarnego oraz Sił Zbrojnych RP. Kilkusetstronicowa kodyfikacja, została poprzedzona preambułą o następującej treści: „W trosce o bezpieczeństwo naszej Ojczyzny, kierując się konstytucyjnym obowiązkiem Jej obrony nałożonym na każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej oraz pragnąc zagwarantować wszystkim, którzy realizują ten obowiązek, jak najlepsze warunki, w szczególności żołnierzom, którzy pełnią służbę wojskową dla dobra Rzeczypospolitej Polskiej, a od których służba ta wymaga zdyscyplinowania, lojalności i poświęcenia”<sup>362</sup>. Preambuła w tym przypadku ma podnosić znaczenie dokumentu, ponieważ zazwyczaj poprzedza szczególnie istotne akty prawne, takie jak konstytucje oraz najważniejsze ustawy. W tym przypadku, widoczne jest nawiązanie do preambuły Konstytucji RP, która również rozpoczyna się odwołaniem do troski o dobro Ojczyzny rozumianej jako nadrzędna powinność obywateli państwa.

Poszczególne artykuły ustawy, są blokami tematycznymi odnoszącymi się do określonych aspektów funkcjonowania sił zbrojnych oraz obowiązków które ciążą na obywatelach. Ze względu na dyscyplinę dysertacji, w niniejszej nie pracy jest konieczna szczegółowa analiza ustawy – taka powstała pod redakcją prof. Huberta Królikowskiego<sup>363</sup>. Bardziej wskazane jest przekrojowe spojrzenie i wyciągnięcie wniosków z zakresu politologicznego. Najbardziej istotnymi zmianami, które wprowadziła ustawa są dwa

---

<sup>361</sup> Wypowiedź posła na Sejm RP Tomasza Siemoniaka dot. ustawy o Obronie Ojczyzny, <https://oko.press/siemoniak-ukraina-ustawa-o-obronie-narodowej> (dostęp z dnia 29.08.2023r.).

<sup>362</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, (Dz.U. 2022 poz. 655).

<sup>363</sup> H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny – komentarz*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2023.

czynniki: wyszczególnienie, nowych rodzajów czynnej służby wojskowej oraz zmiana finansowania Sił Zbrojnych RP. W rozumieniu ustawy, wyróżniamy następujące czynne rodzaje pełnienia służby wojskowej:

- 1) zasadnicza służba wojskowa która dzieli się na dobrowolną i obowiązkową);
- 2) terytorialna służba wojskowa;
- 3) służba w aktywnej rezerwie (oraz odbywanie ćwiczeń wojskowych w ramach pasywnej rezerwy);
- 4) zawodowa służba wojskowa;
- 5) służba w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.

Sklasyfikowano, także 5 rodzajów Sił Zbrojnych (Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Wojska Specjalne, Wojska Obrony Terytorialnej), dając załączek kolejnemu rodzajowi – Wojskom Obrony Cyberprzestrzeni, które obecnie są specjalistycznym komponentem SZRP.

Wszystkie te kwestie miały prowadzić do jednego celu, zwiększenia liczebności polskiej armii do aż 300 tys. żołnierzy w tym – 200 tys. zawodowych, 50 tys. w ramach dobrowolnej służby oraz 50 tys. terytorialsów. By móc sfinansować te działania, powstał Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Ma on być zasilany zyskami pochodzącymi z Narodowego Banku Polskiego, darowiznami i spadkami.

Rok po wejściu w życie ustawy, Minister Obrony Narodowej Mariusz Błaszczak komentował dotychczas podjęte działania: „Wojsko Polskie poprzez swoją siłę ma odstraszać agresora. W tym procesie kluczową rolę odgrywa ustawa o obronie Ojczyzny. Można powiedzieć, że przyjęcie tej ustawy rok temu pozwoliło nam na rozpoczęcie procesu budowy najsilniejszych wojsk lądowych w Europie. W ciągu zakładam dwóch lat, jeżeli tylko będziemy kontynuować swoją polityczną misję, doprowadzimy do tego, że polskie siły lądowe będą najsilniejsze w Europie. Na tej drodze pokonaliśmy bardzo wiele barier. Jeszcze pewnie wiele barier do pokonania jest przed nami, ale zapewniam państwa, że wystarczy nam determinacji, żeby do tego doprowadzić”<sup>364</sup>.

Prof. Kitler, starał się również przygotować systematykę ważności aktów prawnych dotyczących omawianego zakresu. Jego zdaniem są to w kolejności: „akty prawa międzynarodowego, ustawy; rozporządzenia z mocą ustawy; rozporządzenia (Rady

---

<sup>364</sup> Fragment wystąpienia Ministra Mariusza Błaszczaka podczas konferencji: „Ustawa o obronie Ojczyzny - rok ważnych zmian” – źródło: <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/ustawa-o-obronie-ojczyzny---rok-waznych-zmian> (dostęp 31.08.2023r.).

Ministrów, Prezydenta RP, Prezesa RM, ministrów); postanowienia Prezydenta RP, zarządzenia (Prezydenta RP, Prezesa RM, ministrów); uchwały RP, obwieszczenia (RM; ministrów) decyzje MON, wytyczne i porozumienia MON, niektóre akty innych centralnych organów państwowych; akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz akty wydawane przez terenowe organy administracji rządowej”<sup>365</sup>. Przesłanki te dają możliwość określenia ustawy o obronie Ojczyzny, jako najbardziej znaczącego i treściwego aktu legislacyjnego dotyczącego bezpieczeństwa – szczególnie w zakresie militarnym.

W przypadku kolejnego zakresu polityki bezpieczeństwa – zdrowia, aktów legislacyjnych wyróżnić możemy znacznie więcej. Do kanonu prawa medycznego zaliczamy normy prawne z bardzo szerokiego zakresu: karnego, administracyjnego, materialnego, pracy oraz procesowego (dotyczące orzeczeń sądów). Dokumenty te regulują aktywność szeroko rozumianego systemu opieki zdrowotnej, mogą być to akty odnoszące się do funkcjonowania szpitali, uprawnień pacjentów, kompetencji lekarzy, finansowania służby zdrowia czy wymiaru obowiązkowych składek<sup>366</sup>. Gałąź prawa medycznego, możemy traktować jako szczególny wycinek norm prawnych, który wykształcił swój system interpretacji, nauczania i praktykowania. Jeśli chcielibyśmy wyszczególnić wszystkie akty prawne odnoszące się do tego zakresu, to samych tylko ustaw zależeć możemy kilkadziesiąt. Pomimo tak bogatego zbioru, prawnicy zauważają, że w polskim ustawodawstwie nie znajdziemy definicji zdrowia a jedynie sposoby jego zapewnienia. Jest to swoisty paradoks, ponieważ jak wcześniej wskazano, zgodnie z Konstytucją RP każdy ma prawo do jego ochrony<sup>367</sup>. Kontynuując badania należy podjąć próbę wyodrębnienia najważniejszych dokumentów regulujących bezpieczeństwo zdrowia z punktu widzenia tematu dysertacji. Biorąc pod uwagę zagrożenia związane z chorobami zakaźnymi, pandemią COVID-19 oraz występującym wtedy powszechnym zagorzeniem zdrowia publicznego, uwzględnić powinniśmy następujące akty ustawowe, które zostaną omówione w kolejności chronologicznej:

- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008 nr 234 poz. 1570);
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. 2015 poz. 1916);

---

<sup>365</sup> W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa (...)*, op. cit., s.133.

<sup>366</sup> A. Jacek, E. Sarnacka, *Prawo medyczne i orzecznictwo lekarskie*, Wydawnictwo PZWL, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>367</sup> P. Lenio, *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Wolter Kluwer, Warszawa 2015, s. 22.

- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020 poz. 374);

Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jest rozwinięciem omawianych zapisów konstytucyjnych<sup>368</sup>. Jest to jeden z niewielu ustawowych aktów, który reguluje konkretną kategorię chorób. Akt ten należy przyjąć jako kontumację nowoczesnego prawodawstwa przeciwepidemicznego, które powstało na początku II RP. W nowo odrodzonym kraju, który został dotknięty „grypą hiszpanką”, stworzono akty prawne, mające przeciwdziałać podobnym sytuacjom w przyszłości<sup>369</sup>. W 1919 roku, Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, wydał dekret w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie. W dokumencie tym nakazał obywatelom by informowali władze o zakażeniu na choroby zakaźne (których zostało wymienionych kilkanaście). W działania te zostały włączone wszystkie szczeble administracji państwowej, ponieważ jeśli na danym terenie nie byłoby odpowiednich jednostek sanitarnych to informacje te miały trafiać do gmin lub nawet sołtysów. Obowiązek taki został nałożony nie tylko na lekarzy ale także głowy rodzin, duchownych, dozorców, administratorów mieszkań. Była to więc powinność powszechna<sup>370</sup>. Kilka miesięcy później Sejm RP, uchwalił ustawę w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie. W przypadku wystąpienia choroby zakaźnej, wprowadzała ona kolejne obowiązki takie jak zabronienie dostępu do pomieszczeń uznanych za skażone, nadzór nad nosicielami zarazków (pisownia oryginalna), zarządzenie przymusowego odkażania miejsc uznanych za zakażone. Znalazły się w niej też rozwiązania, które znamy obecnie, takie jak: przymusowa kwarantanna dla osób które miały styczność z chorym, ograniczenie komunikacji miejskiej, zamknięcie zakładów pracy lub ograniczenie ich działalności, zamknięcie basenów i publicznych kąpielisk czy też zabronienie organizowania zgromadzeń publicznych, odbywania targów a nawet pielgrzymek<sup>371</sup>. W 1920 roku, Sejm RP dopełniając prawodawstwo epidemiczne, wprowadził ustawę na mocy, której Naczelnik Państwa w przypadku wystąpienia epidemii obejmującej znaczny

<sup>368</sup> P. Lipowski, *Prawo do ochrony zdrowia w ustawodawstwie polskim – zarys problematyki*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” nr 1/2016, s. 116.

<sup>369</sup> L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. IX.

<sup>370</sup> Dekret w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie, (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 14 poz. 184).

<sup>371</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób, występujących nagminnie, (Dz.U. 1919 nr 67 poz. 402).

obszar kraju, może powołać Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami, grożącymi Państwu klęską powszechną (pisownia oryginalna). Urząd ten, obdarzony bardzo szeroką władzą, może zajmować nieruchomości, fabryki i inne zakłady pracy i wykorzystywać wojsko. Dodatkowo zobowiązano władze wojskowe do bezwzględnego udzielania pomocy w przypadku epidemii<sup>372</sup>. Taki szeroki zakres obowiązków miał przeciąć wszelkie spory kompetencyjne, skupić silną władzę w jednym ręku i pomóc bez przeszkód proceduralnych walczyć z zagrożeniem. Zapisy te jednak stały się tylko aktem teoretycznym, ponieważ ze względu na brak zagrożeń, nie sięgnięto do praktycznej ich realizacji.

Obecnie obowiązująca, pochodząca z 2008 roku i wielokrotnie nowelizowana ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, podejmuje szeroką tematykę taką jak: zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych, zasady i tryb rozpoznawania i monitorowania sytuacji epidemiologicznej, podejmowania działań przeciwepidemicznych. Określono w niej także kompetencje organów administracji publicznej, której wysiłki i koordynacja mają kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania zagrożeniom. Ustawa stara się wprowadzić swoisty słownik pojęć – określając definicje wielu określeń takich jak np. choroba zakaźna, ozdrowieniec, izolacja, kwarantanna czy też zdrowie publiczne, które jest: „stanem zdrowotnym całego społeczeństwa lub jego części, określanym na podstawie wskaźników epidemiologicznych i demograficznych”<sup>373</sup>. Istotne są wprowadzone i zdefiniowane dwa stany:

- stan zagrożenia epidemicznego – to sytuacja prawna wprowadzana na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych<sup>374</sup>;
- stan epidemii – sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Ze stanem epidemii łączy się też kilka pojęć prawnych, które mają znaczenie w walce z epidemią. Teren otaczający ognisko wirusa, na którym wystąpił stan epidemii określono jako strefę zero. Strefę buforową zdefiniowano

---

<sup>372</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami, grożącymi Państwu klęską powszechną, (Dz.U. 1920 nr 61 poz. 388).

<sup>373</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, (Dz.U. 2008 nr 234 poz. 1570).

<sup>374</sup> Ibidem, art.2.

jako obszar wokół strefy zero, na której można wprowadzić restrykcje dotyczące przemieszczania się lub inne mogące pomóc rozprzestrzenianiu zagrożenia<sup>375</sup>.

Obywa powyższe stany na terenie całego kraju na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego wprowadza minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej. Stany te nie muszą terenu całego państwa. W przypadku gdy zagrożenie występuje wyłącznie na terenie jednego województwa, stany ogłasza wojewoda<sup>376</sup>. Wprowadzenie zarówno stanu zagrożenia epidemicznego jak i stanu epidemii, daje rządzącym możliwość sięgnięcia po nadzwyczajne środki. W ramach tych restrykcji, na podstawie rozporządzeń można zawiesić lub ograniczyć działanie przedsiębiorstw, reglamentację oraz ograniczony przydział towarów, nakazy: opuszczenia określonych stref, zakrywania ust i nosa, poddania się kwarantannie, ograniczenia przemieszczania. Ustawa daje też podstawy po współdziałania administracji oraz służb mundurowych i Sił Zbrojnych RP. Określono przesłanki, w których lekarz może zwrócić się do tych organów w celu pomocy przy egzekwowaniu kwarantanny, obowiązku szczepień czy też innych określonych powinności<sup>377</sup>. Jedną z pierwszych znaczących nowelizacji ustawy, były działania podjęte w wyniku możliwego zagrożenia wirusem SARS i patogenem grypy ptaków AH5N1. O konieczności takiej podczas posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia, mówili m.in. Główny Inspektor Sanitarny Przemysław Biliński. Parlamentarzyści debatowali także o możliwej konieczności stosowania przymusu bezpośredniego w przypadku gdyby chorzy nie chcieli poddać się określonym obowiązkom. Finalnie do porządku prawnego wprowadzono takie zapisy<sup>378</sup>. Celem podsumowania ogólnej charakterystyki aktu prawnego, można przytoczyć opinię prof. Leszka Boska uważającego, że ustawa jest zwięźleniem myśli prawniczej zakresu zwalczania chorób zakaźnych ale także w należyтым stopniu balansuje „twarde” działania państwa w przypadku wystąpienia epidemii z poszanowaniem godności praw człowieka i obywatela<sup>379</sup>.

Ustawa o zdrowiu publicznym z 11 września 2015, była jednym z ostatnich ważnych aktów prawnych przyjętych przez koalicyjny rząd Platformy Obywatelskiej, który kilka miesięcy później stracił większość na rzecz Zjednoczonej Prawicy. Biorąc pod uwagę

---

<sup>375</sup> Ibidem.

<sup>376</sup> Ibidem, art. 46.

<sup>377</sup> Ibidem, art. 36.

<sup>378</sup> Stenogram z posiedzenia Komisji Zdrowia z dnia 26 kwietnia 2012r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>379</sup> L. Bosek (red.), *Ustawa o zapobieganiu (...)*, op. cit. s. X.



skomplikowanie i czasochłonność procesu legislacyjnego, możemy przyjąć, że została uchwalona w bardzo błyskawicznym tempie o czym przekonywali nawet członkowie sejmowej Komisji Zdrowia. Presję oraz zbliżającą się kampanię przed nadchodzącymi wyborami, widać było już w pracach po pierwszym czytaniu ustawy. Uwidocznili się to w wymianie zdań pomiędzy posłami Tomaszem Latosem (PiS) i Maciejem Orzechowskim (PO). Pierwszy z nich zarzucał pośpiech i zaniedbania w pracy nad dokumentem, który określił jako „biblia w systemie ochrony zdrowia”<sup>380</sup>. Pomimo tych uwag oraz wniesienia poprawek przez Senat RP dotyczących podziału środków na realizację konkretnych zapisów, ustawa została przyjęta przez Sejm i podpisana przez Prezydenta<sup>381</sup>.

Akt prawny odnosi się do szerokiego zakresu zdrowia publicznego, określa podmioty które uczestniczą w tym procesie. Definiuje także, sektory oraz działania, które możemy zakwalifikować jako wchodzące w skład polityki bezpieczeństwa w aspekcie zdrowia. Wymienić z nich można: profilaktykę chorób, monitorowanie stanu zdrowia społeczeństwa, promocję zdrowia, działania naukowe w celu ochrony zdrowia. Ustawa nakłada obowiązek na administrację rządową i samorządową, która wspólnie w zależności od swoich kompetencji powinna działać w celu realizacji powyższych zamierzeń. By uniknąć sporów kompetencyjnych, literalnie wskazano poszczególne podmioty jak np. samorząd gminny i powiatowy, które powinny współpracować z samorządem wojewódzkim<sup>382</sup>. Jednym z aspektów tej współpracy mają być aktywności określone w Narodowym Programie Zdrowia, który w 5 letnim horyzoncie czasowym powinna uchwalić Rada Ministrów. Prof. Hubert Izdebski, szczegółowo analizujący przepisy ustawy zwrócił uwagę, że jest ona ważnym aktem regulującym strategiczne kwestie ochrony zdrowia. Pomimo to, w jego opinii akt ten zawiera wiele nieścisłości i część z przyjętych zapisów ma jedynie „blankietowy” charakter<sup>383</sup>.

O ile poprzedni akt prawny był krytykowany za zbyt szybką procedurę legislacyjną, to ostatnia omawiana ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, została przyjęta w jeszcze większym tempie. Ciekawym paradoksem jest fakt, że poseł Tomasz Latos (PiS), krytykujący procedowanie poprzednio

---

<sup>380</sup> Stenogram z posiedzenia Komisji Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2015r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>381</sup> Stenogram z posiedzenia Komisji Zdrowia z dnia 9 września 2015r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>382</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, art. 1, 2, (Dz.U. 2015 poz. 1916).

<sup>383</sup> M. Derecz, H. Izdebski, T. Rek, *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 9

omawianego dokumentu, stał się sejmowym sprawozdawcą obecnie omawianej ustawy, która 1 marca wpłynęła do Sejmu RP a już 3 marca, po trzech czytaniach została przegłosowana<sup>384</sup>. Wpływ na taki pospiech miała trwająca na świecie już od kilku miesięcy epidemia COVID-19 oraz obawy o wystąpienie choroby w Polsce (której pierwszy przypadek wykryto kilka dni po przyjęciu ustawy). Ustawa ta jest najbardziej zwięzłym aktem prawnym omawianym w tym podrozdziale – w oryginalnej wersji przed nowelizacjami, liczyła zaledwie 13 stron. Pomimo takiej objętości, stała się głównym dokumentem, na którym oparta została dalsza walka z pandemią. Warto także sięgnąć do jej uzasadnienia - dokumentu przygotowanego przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, który motywuje wprowadzenie szczególnych rozwiązań, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego. Ustawa miała być kompleksowym rozwiązaniem i powinna wprowadzić mechanizmy „wychodzące naprzeciw wszystkim sytuacjom w których narasta zagrożenie epidemii i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych u ludzi i wprowadzając niezbędne mechanizmy działania”<sup>385</sup>. Pomimo takich górnolotnych stwierdzeń, ustawa miała wiele luk oraz rozwiązań nieadekwatnych do sytuacji. Przyczyniło się do konieczności procedowania nowelizacji, która trafiła do Marszałka Sejmu, jeszcze w tym samym miesiącu. Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki, w ponad 300 stronicowym piśmie skierowanym do Marszałek Elżbiety Witek, proponował doprecyzowanie poszczególnych punktów oraz szczegółowo wyjaśniał istotne jego zdaniem braki. Premier postuluje by na początku znowelizowanego aktu prawnego dookreślić czym jest przeciwdziałanie pandemii COVID-19. Proponuje wprowadzenie następującej definicji: „to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno - gospodarczych, choroby”<sup>386</sup>. Takie ustawowe ujęcie jest kanwą do podjęcia bardzo szerokich działań w tym skoordynowanych inicjatyw na styku administracji rządowej, samorządowej oraz sił zbrojnych. Ustawa w celu walki z pandemią COVID-19 wprowadziła też liczne zmiany do Kodeksu Karnego w tym dotyczące konsekwencji ataków czy też

---

<sup>384</sup> Przebieg procesu legislacyjnego nad rządowym projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=265>, (dostęp z dnia 12.08.2024r.).

<sup>385</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy, druk nr 265, dokument pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>386</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy, druk nr 299, dokument pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

popęlnienia innego przestępstwa na rzecz personelu medycznego walczącego z chorobą. Takie propozycje bardzo krytycznie oceniła Naczelna Rada Adwokacka, która ich nie zaaprobowała i postulowała dalsze zmiany lub nieprzyjęcie ustawy<sup>387</sup>. Również Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej skrytykowało zapisy ustawy. Prof. Andrzej Matyja odmiennie od NRA uważał, że w wyniku nowego zagrożenia jakim jest COVID-19 procedowany akt prawny w niewystarczający sposób zabezpiecza interesy całego środowiska, która ma walczyć z pandemią. Jego zdaniem zabrakło szczegółowego określenia dostępności i przydziałów środków medycznych oraz środków ochrony osobistej, które są niezbędne do podejmowania działań. W tym celu w projekcie ustawy zdaniem Naczelnej Rady Lekarskiej, powinny znaleźć się rozwiązania mające na celu stworzenie specjalnych (bezpiecznych) warunków pracy dla osób wykonujących zawody medyczne<sup>388</sup>. Pomimo takich obiekcji Sejm RP, przyjął nowelizację ustawy a 31 marca 2020 roku, Prezydent RP Andrzej Duda podpisał akt prawny<sup>389</sup>. Jedne z ważniejszych zapisów nadają Prezesowi Rady Ministrów szerokie kompetencje do walki z nowym zagrożeniem. Może on nakazać jednostkom samorządu terytorialnego, podejmowania konkretnych działań w celu przeciwdziałania pandemii. Takie same uprawnienia otrzymali też wojewodowie, którzy mogli wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie a także jednostki samorządu terytorialnego na tym terenie. Szerokie kompetencje otrzymał też minister zdrowia, który mógł nakładać na podległe Skarbowi Państwa przedsiębiorstwa, nakaz dostarczania sprzętu medycznego, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia czy też produktów leczniczych. Omawiany akt prawny, wprowadził, też zmiany w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Bardziej rygorystycznie określił zasady postępowania z chorymi i osobami mającymi kontakt z zarażonymi. I co istotne, ustawa przewidziała wykorzystanie Sił Zbrojnych RP do przeciwdziałania pandemii. Zapis określający te powinności otrzymał następujące brzmienie: „Jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać

---

<sup>387</sup> Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 26 marca 2020r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy, dokument pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>388</sup> Stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 26 marca 2020 roku do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy, dokument pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>389</sup> Przebieg procesu legislacyjnego nad rządowym projektem zmiany ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=299>, (dostęp z dnia 13.03.2024r.).

się niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji Głównego Inspektora Sanitarnego lub wojewody, na którego obszarze podejmowane są działania związane ze stanem zagrożenia epidemicznego, stanem epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego w szczególności wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej lub wysoce zakaźnej, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z tym związanych”<sup>390</sup>. Dało to podstawę do zaangażowania m.in. Wojsk Obrony Terytorialnej.

## **2.3. Zadania Prezydenta RP oraz Rady Ministrów w kreowaniu polityki bezpieczeństwa**

### **2.3.1. Kompetencje Prezydenta RP**

W Rzeczypospolitej, głównymi organami władzy wykonawczej są Prezydent oraz Rada Ministrów<sup>391</sup>. O ile w Konstytucji wiele miejsca poświęcono uprawnieniom Prezydenta to: „nie znaczy to, że Prezydent dominuje w polskim systemie ustrojowym (...), większość jego decyzji (...) wymaga inicjatywy innych organów władzy zwierzchniej – zwłaszcza rządu lub kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów”<sup>392</sup>. Główne kompetencje organów władzy wykonawczej zostały również opisane w Konstytucji i scharakteryzowane w poprzednim podrozdziale. W tym miejscu celowe zatem jest opisanie konkretnych działań wynikających z skodyfikowanych prerogatyw.

Analizując uprawnienia Prezydenta RP oraz Rady Ministrów w aspekcie bezpieczeństwa, prof. Stanisław Koziej zauważa: „Konstytucja RP ustanawia w tym zakresie dwa organy władzy wykonawczej, komplikuje organizację systemu kierowania bezpieczeństwem, zwłaszcza obroną państwa w warunkach wojennych”<sup>393</sup>. Komplikacja ta może występować w przypadku odmiennej wizji (oraz interesów politycznych) obydwu organów władzy wykonawczej, ponieważ w przypadku konfliktu zbrojnego Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych, mianowany jest przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady

---

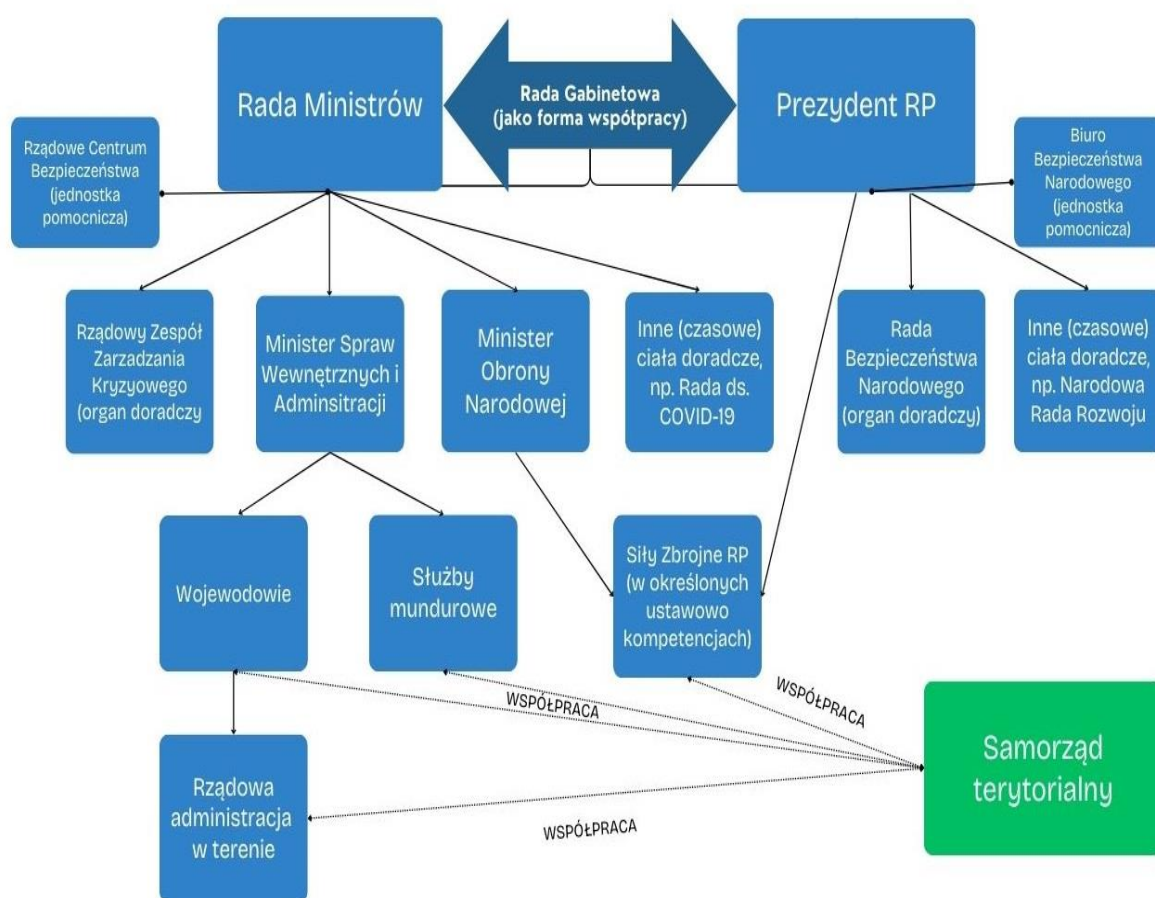
<sup>390</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, art. 25, (Dz.U. 2020 poz. 374).

<sup>391</sup> A. Suska, *Konstytucyjne gwarancje bezpieczeństwa politycznego państwa: stan prawny, zagrożenia i perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 53.

<sup>392</sup> K. Janik, *Państwo (...)*, op. cit., s. 141.

<sup>393</sup> S. Koziej, *System bezpieczeństwa narodowego Polski*, [w:] M. Pietraś, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, ASPRA -JR, Warszawa 2016, s. 283.

Ministrów<sup>394</sup>. Pomimo tego znanego od wielu lat paradoksu, sytuacja taka utrzymuje się do dziś, będąc przedmiotem wielu polemik oraz debat. Dr Anna Mróz-Jagiello, dostrzega także możliwe spory kompetencyjne pomiędzy prezydentem a premierem, szczególnie w przypadku koabitacji, gdy władze pochodzą z różnych środowisk politycznych. Pomimo że dla interesu RP współpraca tych ciał jest punktem nadrzędnym, to biorąc pod uwagę czynnik ludzki, wielokrotnie odmienne zdania uwidaczniały się np. w przypadku działań na arenie międzynarodowej, gdy zarówno premier jak i prezydent chcieli odgrywać najważniejszą rolę<sup>395</sup>.



Rysunek 9. Organy władzy wykonawczej kreujące politykę bezpieczeństwa RP w czasie pokoju

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>394</sup> M. Paździor, *Konstytucyjne organy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa obywateli*, [w:] W. Kucharski (red.), *Zadania administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2009, s. 10.

<sup>395</sup> A. Mróz-Jagiello, *Rola urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa narodowego*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” nr 5(167)/2023, s. 80 – 81.

Prof. Zenon Trejnis uważa, że rozgraniczenie kompetencji pomiędzy poszczególne władze oraz usystematyzowanie aktów prawnych, tak by nie było w nich nawet pozornej sprzeczności w przypadku bezpieczeństwa i podległości wojsk, jest kluczowym zadaniem państwa. Dodatkowo rozgraniczona musi zostać administracja cywilna oraz wojskowa w takim stopniu, by mechanizmy pozwoliły na harmonijną koegzystencję tych płaszczyzn. Cywilna kontrola nad armią powinna opierać się na polityce bezpieczeństwa (którą prof. Trejnis określa jako politykę wojskową), poprzez związanie władz cywilnych oraz struktur wojskowych pewnymi ograniczeniami będących odzwierciedleniem współzależności<sup>396</sup>. Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi RP, będące emanacją idei cywilnej kontroli nad armią ma bardzo długą tradycję. Rozwiązanie takie w nowoczesnym ujęciu zapoczątkowała Konstytucja 3 Maja, zgodnie z którą wojsku nakazano podporządkować się władzy wykonawczej. Przez kolejne stulecia podejście to ewoluowało by po czasie fasadowej cywilnej kontroli w okresie PRL na mocy prawodawstwa III RP, zbudować realne mechanizmy omawianej idei. Jedną z istotniejszych emanacji zwierzchnictwa Prezydenta RP, jest powoływanie przez niego najważniejszych kadr wojskowych. Szczególnym tego przykładem jest powoływanie Szefa Sztabu Generalnego (często określanego jako „pierwszego żołnierza RP”) oraz dowódców wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych<sup>397</sup>. Zgodnie z zasadą balansowania kompetencji władz publicznych, pomimo znaczących kompetencji Prezydenta RP, jego uprawnienia są rozproszone. Oprócz formalnego zwierzchnictwa, nie ma on nieograniczonych kompetencji kształtowania kadr Wojska Polskiego. Takim przykładem jest nadawanie stopni generalskich. Prezydent RP wprawdzie ma ostatnie zdanie dotyczące tych nominacji (może nie podpisać stosownego dokumentu), jednak wniosek o taką nominację (a więc wyboru personaliów) dokonuje Minister Obrony Narodowej. Według prof. Macieja Serowańca, jest to jeden z przykładów rozproszonej decyzyjności, prowadzącej do sporów pomiędzy dwoma ośrodkami, które mogą mieć inne zamysły dotyczące obsadzania wysokich stanowisk w siłach zbrojnych<sup>398</sup>.

Prezydentowi oprócz zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP (które w czasie pokoju realizuje przy pomocy Ministra Obrony Narodowej), przysługują także kompetencje

---

<sup>396</sup>Z. Trejnis, *Meandry cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi w RP po 1989 roku*, „Studia Orientalne” nr 4(24)/2022, s. 10 – 11.

<sup>397</sup>D. Dziurkowski, *Ewolucja cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w Polsce na przestrzeni dziejów*, [w:] P. Gofron, A. Matuła, A. Paderewska (red.), *Spory o Rzeczpospolitą. Przegląd wybranych dyskusji politycznych i ustrojowych w ostatnim stuleciu*, Wydawnictwo Papieskiego Uniwersytetu Jana Pawła II w Krakowie, Kraków 2020, s. 54 – 55.

<sup>398</sup>M. Serowaniec, *Rola Ministra Obrony Narodowej w cywilnym modelu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr (40)/2018, s. 568.

wpływania i kreowania środowiska bezpieczeństwa<sup>399</sup>. Biorąc pod uwagę jego prerogatywy a szczególnie konstytucyjny zapis o tym, że stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, prawnicy są zdania, że mając tak postawione kompetencje, może w miarę aktualnych potrzeb (np. kryzysów), szerzej interpretować swoje powinności i wychodzić z inicjatywami niebędącymi wprost skodyfikowanymi. Wtedy jak dowodzi dr Artur Trubalski, na łamach „Przeglądu Sejmowego”, Prezydent RP w zależności od swojego stylu, w sposób szerszy lub węższy będzie korzystać ze swoich uprawnień, i podejmie działania w ramach swojej perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa<sup>400</sup>.

By Prezydent RP, mógł skutecznie wypełniać swoje obowiązki w zakresie bezpieczeństwa państwa oraz skutecznie sprawować zwierzchnictwo na Siłami Zbrojnymi RP, przewidziano powołanie zarówno organów jak i zespołów (rad) kolegialnych. Jest to zaplecze ekspercko doradcze głowy państwa, mające działać na rzecz interesu państwa. Ich współzależności zostały przedstawione na rysunku numer 9. Są to:

- **Rada Gabinetowa** – usankcjonowane Konstytucją RP, posiedzenia Rady Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta RP<sup>401</sup>. Rada Gabinetowa jest miejscem współpracy oraz dialogu obydwu organów władzy wykonawczej, jednak Radzie nie przysługują kompetencje prawodawcze<sup>402</sup>. O zwołaniu posiedzenia decyduje Prezydent w sytuacji gdy uzna, iż jest odpowiedni ku temu istotny powód. Decyzja ta nie wymaga zgody ani kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W III RP Radę Gabinetową zwołano zaledwie kilkanaście razy, z takiej formy współpracy nie korzystali prezydenci Wojciech Jaruzelski oraz Lech Wałęsa. Dokonując przeglądu najważniejszych posiedzeń tego ciała z zakresu bezpieczeństwa państwa, należy rozpocząć od inicjatywy Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który najczęściej w dotychczasowej historii III RP zwoływał posiedzenia Rady. Po raz pierwszy zwołał ją 27 stycznia 1998 roku by omówić działania administracji rządowej dotyczące przygotowań wstąpienia do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>403</sup>. Kolejne posiedzenie w tej tematyce odbyło się 23 lutego 1999r. Zarówno Prezydent jak i Rada Ministrów, podzielali zdanie,

---

<sup>399</sup> K. Jurewicz – Bakun, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa*, [w:] A. Konopka (red.), *Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2011, s. 270 -275.

<sup>400</sup> A. Trubalski, *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(140)/2017, s. 114.

<sup>401</sup> S. Olszyk, *Problem bezpieczeństwa w dyskursie wyborczym kandydatów na urząd Prezydenta RP w 2015 roku*, [w:] P. Grata, M. Delong (red.), *Współczesna polityka bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016, s. 154.

<sup>402</sup> J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1982, s. 298.

<sup>403</sup> A. Budzanowska, *Rada Gabinetowa – konstytucyjna instytucja współpracy władzy wykonawczej w Polsce w ramach Konstytucji z 1997 roku*, „Horyzonty Polityki” nr (28)/2018, s.116.

że Polska jest gotowa wstąpić do struktur sojuszu oraz wypełniła stawiane oczekiwania. Przegląd przygotowań oraz procedur rozmowy uznali za zakończony, czego efektem było upoważnienie Prezydenta RP do podpisania ratyfikacji Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>404</sup>. Sytuacja międzynarodowa związana z domniemanym dążeniem Iraku do produkcji broni masowego rażenia oraz wielonarodowa operacja militarna dająca początek II wojnie w Zatoce Perskiej, była tematem kolejnego posiedzenia, które odbyło się 20 marca 2003 r. Przedmiotem rozmów był udział polskich żołnierzy w tym przedsięwzięciu oraz udzielenie poparcia amerykańskiej interwencji przeciwko państwu Saddama Husajna<sup>405</sup>. Przed okresem pandemii COVID-19, Rada Gabinetowa została dwukrotnie zwołana w tematyce polityki bezpieczeństwa ochrony zdrowia. Z inicjatywą taką wyszedł po raz pierwszy w czerwcu 2006 roku Prezydent Lech Kaczyński. Kolejne posiedzenie odbyło się z inicjatywy tej samej osoby 14 stycznia 2008r., gdy do Belwederu zaproszono rząd Donalda Tuska. Prezydent RP rozpoczynając spotkanie wygłosił przemówienie zaznaczając, że problemy ochrony zdrowia są sprawą szczególnej wagi zarówno dla obywateli jak i bezpieczeństwa państwa. Prezydent i Rada Ministrów rozmawiali wtedy o wyzwaniach jakie czekają niedoinwestowaną służbę zdrowia oraz rozwiązaniach, mogących zapewnić należyte finansowanie często zadłużonych placówek szpitalnych<sup>406</sup>. Prezydent RP Bronisław Komorowski zwołał Radę czterokrotnie, dwa posiedzenia dotyczyły bezpieczeństwa – pierwsze odnosiło się do spraw niemilitarnych determinowanych zagrożeniem powodziami oraz koordynacją działań administracji w celu lepszego przeciwdziałania występującym zagrożeniom. Drugie wiązało się z napiętą sytuacją związaną z działaniami Federacji Rosyjskiej. Oficjalnym tematem spotkania było hasło „Polska wobec sytuacji na Ukrainie – wnioski na przyszłość”. Aneksja Krymu oraz działania destabilizujące wschodniego sąsiada naszego kraju, stały się przyczyną rozmów do określenia możliwej pomocy (ekonomicznej, dyplomatycznej, politycznej) ale także jak określił Prezydent Komorowski: „całościowego przeglądu działań państwa Polskiego”<sup>407</sup>. Jak uwidacznia to poniższy rysunek, posiedzenia Rady Gabinetowej,

---

<sup>404</sup> Komunikat z posiedzenia Rady Gabinetowej z dnia 23.02.1999r., <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/193,Posiedzenie-Rady-Gabinetowej.html>, (dostęp z dnia 24.08.2024r.).

<sup>405</sup> Ł. Wielgosz, *Znaczenie Rady Gabinetowej w okresie politycznej jedności dwóch podmiotów egzekutywy oraz w warunkach koabitacji*, „Atheneum Polskie Studia Politologiczne” nr 1(69)/2021, s. 208.

<sup>406</sup> Komunikat z posiedzenia Rady Gabinetowej z dnia 14.01.2008r. <https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2008/posiedzenie-rady-gabinetowej,26383,archive>, (dostęp z dnia 24.08.2024r.).

<sup>407</sup> Komunikat z posiedzenia Rady Gabinetowej z dnia 08.08.2014r. <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5432,Rada-Gabinetowa-nt-wsparcia-dla-Ukrainy.html> (dostęp z dnia 24.08.2024r.).



miały także charakter kurtuazyjny. Działanie takie jest możliwe, ponieważ Prezydent RP ma dowolność w kwestii zwoływania tego gremium. Brak jest szczegółowych kodyfikacji dotyczących funkcjonowania rady, zwraca na to uwagę dr Bartłomiej Opaliński: „Niezdefiniowane prawnie pozostają uprawnienia prezydenta RP związane z przewodnictwem posiedzeniom Rady Gabinetowej. Należy jednak stwierdzić, że w zakresie tego pojęcia mieszczą się typowe kompetencje, takie jak otwieranie posiedzeń i ich prowadzenie, prawo zadawania pytań, udzielanie i odbieranie głosu czy zarządzanie przerw w obradach<sup>408</sup>. Rada Gabinetowa jest pewnym paradoksem pomimo, iż odbywa się pod przewodnictwem głowy państwa to taka zależność nie daje Prezydentowi RP możliwości ingerencji w działania Rady Ministrów. Może on jedynie wyrazić swoje zdanie i prowadzić dialog na kanwie, którego da się wypracować wspólne stanowiska dotyczące bezpieczeństwa państwa<sup>409</sup>.

Tabela 1. Tematyka posiedzeń Rady Gabinetowej w latach 1998 – 2020

| Nr                                                                   | Data          | Opis / Temat posiedzenia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Posiedzenia Rady Gabinetowej zwołane przez Aleksandra Kwaśniewskiego |               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1                                                                    | 27.01.1998 r. | Prezydent przedstawił rządowi główne kierunki działań głowy państwa w 1998 roku, zaś Premier zapoznał Prezydenta z podstawowymi założeniami reform koalicji AWS-UW. Dyskutowano również o konieczności dobrego przygotowania Polski do negocjacji z Unią Europejską oraz o potrzebie przygotowania polskich sił zbrojnych do pełnej integracji ze strukturami NATO. |
| 2                                                                    | 24.03.1998 r. | Posiedzenie poświęcone przygotowaniom Polski do negocjacji i członkostwa w Unii Europejskiej.                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 3                                                                    | 23.02.1999 r. | Omówiono stan przygotowań do integracji z NATO oraz dyskutowano o procesie wprowadzenia reform – administracyjnej, służby zdrowia, emerytalnej i oświaty.                                                                                                                                                                                                           |
| 4                                                                    | 4.09.2001r.   | Spotkanie poświęcone sytuacji finansowej państwa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 5                                                                    | 21.02.2002 r. | Spotkanie poświęcone polityce gospodarczej rządu, procesowi negocjacji z Unią Europejską oraz polityce wschodniej Polski.                                                                                                                                                                                                                                           |
| 6                                                                    | 12.06.2002 r. | Rada Gabinetowa poświęcona sytuacji finansowej i gospodarczej państwa.                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 7                                                                    | 6.11.2002 r.  | Omawiano strategię rozwoju Polski w kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej.                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 8                                                                    | 20.03.2003 r. | Obrady związane z udziałem Polski w koalicji antyterrorystycznej oraz w sojusznicy inwazji na Irak. Dodatkowym tematem była sytuacja finansów publicznych.                                                                                                                                                                                                          |
| 9                                                                    | 6.11.2003 r.  | Omówiono przygotowania Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 10                                                                   | 29.03.2004 r. | Omawiano ostateczny stan przygotowań do członkostwa Polski w UE.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

<sup>408</sup> B. Opaliński, *Instytucja Rady Gabinetowej w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1/2011, s. 119.

<sup>409</sup> R. Trzeciakowski, *Delimitacja zadań i kompetencji Rady Ministrów i Prezydenta RP oraz ich współdziałanie w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, „Białostockie Studia Prawnicze” nr (20)/2016, s. 216.

| Wyjątkowa Rada Gabinetowa zwołana przez pełniącego obowiązki głowy państwa Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego: |               |                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15                                                                                                                   | 10.06.2010 r. | Dokonano oceny sytuacji powodziowej w Polsce.                                                                                                                                   |
| Rady Gabinetowe zwołane w okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego:                                             |               |                                                                                                                                                                                 |
| 16                                                                                                                   | 15.06.2011 r. | Rozmowy dotyczące stanu przygotowań do objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.                                                                           |
| 17                                                                                                                   | 26.02.2013 r. | Obrady dotyczące planów wprowadzenia w Polsce waluty euro.                                                                                                                      |
| 18                                                                                                                   | 8.04.2014 r.  | Obrady poświęcone koordynacji polityki wsparcia dla Ukrainy w obliczu jej konfliktu z Rosją.                                                                                    |
| Rady Gabinetowe zwołane w czasie pierwszej kadencji Andrzeja Dudy                                                    |               |                                                                                                                                                                                 |
| 19                                                                                                                   | 7.01.2020 r.  | Obrady poświęcone relacjom Polski z Izraelem i Rosją oraz planom obchodów 75-lecia wyzwolenia byłego niemieckiego, nazistowskiego obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau.    |
| 20                                                                                                                   | 18.03.2020 r. | Posiedzenie poświęcone przygotowaniu i wdrożeniu pakietu pomocowego dla przedsiębiorców i gospodarki w związku ze skutkami epidemii koronawirusa, tzw. „tarczy antykryzysowej”. |

Źródło: Ł. Wielgosz, Znaczenie Rady Gabinetowej w okresie politycznej jedności dwóch podmiotów egzekutywy oraz w warunkach koabitacji, „Atheneum. Polskie Studia Politologiczne”, nr 1(69)/2021, s. 209.

- **Rada Bezpieczeństwa Narodowego** – powstała po zmianach ustrojowych, na kanwie uchwalenia tak zwanej małej konstytucji (art. 34)<sup>410</sup>. Organ ten miał zastąpić funkcjonujący w czasach PRL-u i na początku III RP Komitet Obrony Kraju. Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest opisanym aktualnej Konstytucji RP, doradczym organem prezydenta. Konstytucjonalista Prof. Paweł Sarnecki, interpretując zasady ustrojowe zakłada, że w skład rady wchodzić powinno co najmniej troje członków, natomiast granica nie została określona ale dla efektywnego funkcjonowania gremium, nie może być nadmierna<sup>411</sup>. Od początku III RP, znacznie ewoluował też charakter i skład rady, miało to odzwierciedlenie w wizji danej głowy państwa. Jednym z przykładów jest funkcjonowanie tego ciała w czasie pierwszej kadencji Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, gdy członkami gremium byli głównie przedstawiciele wywodzący się z ugrupowań politycznych mu bliskich<sup>412</sup>. Obecnie przyjęto, że w skład rady wchodzi: Marszałek Sejmu; Marszałek Senatu; Prezes Rady Ministrów; Minister Obrony Narodowej; Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji; Minister Spraw

<sup>410</sup> D. Bednarz, Rada Bezpieczeństwa Narodowego, jako konstytucyjny organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, „Facta Simondis” nr 11/2018, s. 6.

<sup>411</sup> P. Sarnecki, *Art. 135* [w:], L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, s. 2.

<sup>412</sup> P. Kuczma, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” nr (7)/2014, s. 15.

Zagranicznych; Koordynator Służb Specjalnych; szefowie ugrupowań politycznych posiadających klub parlamentarny, klub poselski lub koło poselskie; Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego<sup>413</sup>. Powyższy skład nie jest skodyfikowany w żadnej ustawie, reguluje go jedynie Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 24 maja 2010r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Rada nie posiada kompetencji wydawania wiążących decyzji lub też aktów prawnych. Jest jedynie kolegialem, wspomagającym działania głowy państwa. Prezydent Bronisław Komorowski skodyfikował jej zakres zainteresowań (aktualny do dzisiaj) jako: rozpatrywanie i opiniowanie wszystkich problemów odnoszących się do bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Rada także powinna zajmować się ustalaniem generalnych założeń polityki bezpieczeństwa RP, określać kierunki polityki zagranicznej a także w jej gestii leży zainteresowanie problematyką pozamilitarnego przygotowania państwa<sup>414</sup>. Rada Bezpieczeństwa Narodowego zintensyfikowała swoje działania po roku 2010. Prezydent RP Bronisław Komorowski był liderem pod względem ilości zwołanych posiedzeń. W czasie jego prezydentury ciało to spotkało się w sumie 35 razy<sup>415</sup>. Jednym z najbardziej niecodziennych spotkań okazało się posiedzenie z dnia 24 listopada 2010 roku, gdy przy wspólnym stole razem usiedli byli prezydenci i premierzy. Była to jedna z nielicznych sytuacji w XXI wieku, gdy wspólnie obradowali m.in. Wojciech Jaruzelski, Lech Wałęsa, Aleksander Kwaśniewski, Bronisław Komorowski, Donald Tusk, Kazimierz Marcinkiewicz, Tadeusz Mazowiecki, Leszek Miller. Tematem spotkania były rozmowy o przyszłości relacji Polski z Federacją Rosyjską oraz ustalenia stanowiska na temat stosunków Rosja-NATO, Rosja-UE<sup>416</sup>. Pozytywnie należy ocenić takie zjednoczenie decydentów, pomimo różnic ich środowisk politycznych. Spotkanie to może być jednym z przykładów, że Rada Bezpieczeństwa Narodowego stanowi miejsce gdzie liczą się interesy państwa a nie poszczególnych ugrupowań. Kolejne posiedzenia miały już bardziej konwencjonalny skład a ich tematyka obejmowała zagadnienia poczynając od cyberbezpieczeństwa przez kwestie zobowiązań sojuszniczych w ramach

---

<sup>413</sup> Skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html> (dostęp z dnia 16.09.2023r.).

<sup>414</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 maja 2010r. w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

<sup>415</sup> R. Glacjasz, L. Wielgosz, *The National Security Council (Rada Bezpieczeństwa Narodowego Narodowy) – organ doradczy Prezydenta RP*, „Studia Politologiczne” nr (61)/2021, s. 137.

<sup>416</sup> Komunikat z posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 24.11.2010r. <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2587,dok.html> (dostęp z dnia 25.08.2024r.).

NATO, aż po działania związane z inwazją na Ukrainę. Dotychczas Prezydent RP Andrzej Duda zwołał 16 posiedzeń rady w tym tylko dwa dotyczyły bezpośrednio pandemii COVID-19<sup>417</sup>. By przedstawić pełen zakres jakie tematy zdaniem głowy państwa są szczególnie ważne z perspektywy bezpieczeństwa, należy przygotować zestawienie problematyki posiedzeń. W poniższej tabeli, autor dysertacji umieścił zestawienie obejmujące dekadę 2014 – 2024.

Tabela 2. Zestawienie tematyczne posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2014 – 2024

| Nr. | Data         | Opis/temat posiedzenia                                                                                                     |
|-----|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | 22.01.2014r. | Strategiczne problemy polskich i europejskich relacji z Ukrainą                                                            |
| 2.  | 26.02.2014r. | Konsekwencje „kryzysu ukraińskiego” oraz tematy dotyczące 15 rocznicy wstąpienia Polski do NATO                            |
| 3.  | 3.03.2014r.  | Ustalenie stanowiska wobec narastającego konfliktu rosyjsko - ukraińskiego                                                 |
| 4.  | 09.09.2014r. | Bezpieczeństwo Polski w świetle rezultatów szczytu NATO w Newport                                                          |
| 5.  | 10.12.2014r. | Omówienie rządowego programu wzmocnienia bezpieczeństwa państwa                                                            |
| 6.  | 12.01.2015r. | Omówienie Doktryny Cyberbezpieczeństwa RP                                                                                  |
| 7.  | 18.02.2015r. | Temat wojen informacyjnych, omówienie planowanego szczytu NATO w Warszawie oraz realizacji postanowień pokojowych z Mińska |
| 8.  | 18.03.2015r. | Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej w kontekście bezpieczeństwa Polski                                                   |
| 9.  | 1.07.2015r.  | Przygotowania do szczytu NATO w Warszawie                                                                                  |
| 10. | 09.03.2016r. | Omówienie aktualnych problemów bezpieczeństwa państwa                                                                      |
| 11. | 7.06.2016r.  | Omówienie zbliżającego się szczytu NATO w Warszawie                                                                        |

<sup>417</sup> <https://www.bbn.gov.pl/pl/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006,Posiedzenia-Rady.html> (dostęp z dnia 16.09.2023r.).

|     |              |                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12. | 10.03.2020r. | Omówienie działań dotyczących przeciwdziałania COVID-19                                                                                                                                                                |
| 13. | 23.03.2020r. | Omówienie „tarczy antykryzysowej” mającej ograniczać negatywne skutki dla gospodarki wywołane pandemią COVID-19                                                                                                        |
| 14. | 28.01.2022r. | Omówienie sytuacji związanej z groźbą rosyjskiej inwazji na Ukrainę                                                                                                                                                    |
| 15. | 02.03.2022r. | Omówienie sytuacji na Ukrainie                                                                                                                                                                                         |
| 16. | 28.03.2022r. | Omówienie sytuacji na Ukrainie oraz wniosków ze szczytu NATO i rozmów z Prezydentem USA                                                                                                                                |
| 17. | 16.11.2022r. | Posiedzenie w związku z eksplozją na terenie powiatu hrubieszowskiego                                                                                                                                                  |
| 18. | 24.02.2023r. | Omówienie bezpieczeństwa państwa w związku z inwazją na Ukrainę                                                                                                                                                        |
| 19. | 13.07.2023r. | Konkluzje ze szczytu NATO W Wilnie                                                                                                                                                                                     |
| 20. | 20.12.2023r. | Omówienie prezydenckiego projektu ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa; omówienie bezpieczeństwa Polski w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę |
| 21. | 11.03.2024r. | Tematem były przygotowania do wizyty Prezydenta RP w USA                                                                                                                                                               |
| 22. | 10.06.2024r. | Omówienie kryzysu na granicy z Białorusią                                                                                                                                                                              |
| 23. | 08.07.2024r. | Omówienie sytuacji przez wyłotem polskiej delegacji na szczyt NATO w Waszyngtonie                                                                                                                                      |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie komunikatów Kancelarii Prezydenta RP.

- **Biuro Bezpieczeństwa Narodowego** – W literaturze przedmiotu, można spotkać się z określeniem, że BBN był pierwszą ważną instytucją państwa utworzoną po 1989 roku. Na jego powstanie w 1991 roku, wpłynęły przemiany ustrojowe i nowe kompetencje głowy państwa w zakresie armii. Powołując biuro, Lech Wałęsa powierzał nowej instytucji organizację pracy, istniejącego jeszcze Komitetu Obrony Kraju. Ówczesny prezydencki minister ds. bezpieczeństwa Lech Kaczyński, skodyfikował powinności biura jako: informowanie prezydenta RP o stanie bezpieczeństwa narodowego,

monitorowanie i analizowanie uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego; opracowanie założeń kierowania obroną państwa w sytuacjach zagrożenia i wojny; podejmowanie działań mających na celu koordynowanie działalności naczelnych i terenowych organów administracji państwowej i samorządowej w zakresie bezpieczeństwa narodowego; organizowanie działalności badawczej, informacyjnej i popularyzatorskiej w zakresie problematyki dotyczącej bezpieczeństwa narodowego<sup>418</sup>. Obecnie status biura reguluje ustawa o obronie Ojczyzny, zgodnie z którą: przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Instytucja jest także merytoryczno-organizacyjnym zapleczem Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie ustawowego upoważnienia, określa organizację oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego<sup>419</sup>. Szef BBN w randze sekretarza stanu, powoływany przez Prezydenta, pełni równocześnie funkcję sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego<sup>420</sup>. Prof. Michalina Duda-Hyz, zwraca uwagę, że biuro ma dość znaczącą pozycję, ponieważ nadano jej status urzędu państwowego, tym samym nie podlega Kancelarii Prezydenta RP a bezpośrednio głowie państwa<sup>421</sup>.

- **Rada do spraw Bezpieczeństwa i Obronności** – jest najnowszym i najsłabiej umocowanym prawnie ciałem doradczym Prezydenta RP, działa w ramach Narodowej Rady Rozwoju, którą podczas swojej prezydentury powołał Lech Kaczyński a po 2015 roku reaktywował Andrzej Duda. Pierwotnie w Narodowej Radzie Rozwoju, istniała sekcja: Bezpieczeństwo, obronność, polityka zagraniczna, która w 2021 roku, w wyniku reorganizacji została przemianowana w Radę do spraw Bezpieczeństwa i Obronności<sup>422</sup>. Do oficjalnych zadań Rady należy: przygotowywanie opinii i ekspertyz dla Prezydenta RP, wskazywanie zagrożenia dla istotnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze bezpieczeństwa i obronności, a także dokonywanie przeglądu i analizy rozwiązań prawnych dotyczących spraw

---

<sup>418</sup> K. Gąsiorek, T. Kośmider, J. Pawłowski, *Instytucje doradcze i sztabowe głowy państwa polskiego zajmujące się problematyką bezpieczeństwa*, [w:] T. Kośmider (red.), *Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015, s. 162.

<sup>419</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, (Dz.U. 2022 poz. 655).

<sup>420</sup> Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 21 czerwca 2022 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

<sup>421</sup> M. Duda-Hyz, *Status prawnofinansowy Biura Bezpieczeństwa narodowego*, „Krytyka Prawa” nr 1/2024, s. 23.

<sup>422</sup> Komunikat dotyczący Kancelarii Prezydenta RP dotyczący powołania Narodowej Rady Rozwoju, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/rade-ds-bezpieczenstwaobronnosci>, 46832 (dostęp z dnia 23.09.2023r.).



bezpieczeństwa i obronności<sup>423</sup>. W jej skład obecnie wchodzi między innymi Jacek Siewiera (pełniący jednocześnie funkcje szefa BBN), Paweł Soloch (były szef BBN), prof.: Przemysław Żurawski vel Grajewski (nazwisko tego naukowca będzie szczególnie ważne przy omawianiu koncepcji obrony terytorialnej), Antoni Z. Kamiński, Andrzej Zybertowicz. Rada nie ma kompetencji do wydawania decyzji i aktów prawnych, jej kompetencje pokrywają się z zadaniami doradczymi konstytucyjnie umocowanej Rady Bezpieczeństwa Narodowego (od której odróżnia się głównie niższą rangą zasiadających w niej osób i brakiem przedstawicieli strony rządowej).

- **Rada do spraw Ochrony Zdrowia** – jest kolejnym ciałem doradczym Prezydenta RP powołanym w ramach Narodowej Rady Rozwoju. Rozpoczęła prace w 2021 roku, Prezydent Andrzej Duda, motywował jej powstanie działaniami na rzecz zwalczania pandemii COVID-19, jednak w swoim przemówieniu zaznaczył, że nie będzie to grono funkcjonujące tylko w czasie tego zagrożenia ale też przedmiotem obrad staną się inne sektory służące „naprawie ochrony zdrowia”<sup>424</sup>

Dr Paweł Bała zauważa mniej oczywistą kompetencję głowy państwa w zakresie bezpieczeństwa i obronności<sup>425</sup>. Powołując się na artykuł 29 ustawy o działach administracji rządowej wskazującej, że wszystkie jednostki i organy podlegające ministrowi spraw wewnętrznych, które uzyskały informacje mogące mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa Polski, powinny je niezwłocznie przekazać m.in. Prezydentowi RP<sup>426</sup>. Anna Suska wyciąga jeszcze inny wniosek: „z przepisów da się wyprowadzić jeszcze jedną rolę ustrojową głowy państwa – arbitra politycznego, którego zadaniem jest moderowanie stosunków między organami władzy i interweniowanie w razie konfliktu”<sup>427</sup>.

### 2.3.2. Pojmowanie bezpieczeństwa przez Prezydentów RP w XXI wieku

Według dr Małgorzaty Kołodziejczak, jednym z podstawowych narzędzi badań powinno być analizowanie treści wystąpień decydentów oraz przekładanie tych słów na

---

<sup>423</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP dotyczący powołania Rady ds. Bezpieczeństwa i Obronności <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/rada-do-spraw-bezpieczenstwa-i-obronnosci> (dostęp z dnia 23.09.2023r.).

<sup>424</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP z dnia 12.02.2021r. dotyczący powołania Rady do spraw Ochrony Zdrowia, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/prezydent-powolal-rade-do-spraw-ochrony-zdrowia,8030> (dostęp z dnia 25.08.2024r.).

<sup>425</sup> P. Bała, *Prawo obronne* (...), op. cit., s. 15.

<sup>426</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943).

<sup>427</sup> A. Suska, *Konstytucyjne gwarancje* (...), op. cit., s. 159.

rzeczywistość. W takim przypadku należy jednak określić zbiór analizowanych treści, ponieważ biorąc pod uwagę znaczną ilość wypowiedzi, trzeba stworzyć podobny model analiz działań każdej z postaci. Taka ścieżka jest zgodna z zaleceniem o tym, że „wybór drogi poszukiwań badawczych wiąże się z koniecznością wypracowywania własnych metod interpretacji”<sup>428</sup>. Dobrym ku temu asumptem jest poddanie analizie wystąpień Prezydentów RP. Szczególnie ważnym elementem są orędzia wygłaszane podczas Zgromadzenia Narodowego, przy okazji zaprzysiężenia głowy państwa. Następują one po złożeniu przysięgi w której treści znajdują się zobowiązania do przestrzegania konstytucji, dbania o bezpieczeństwo i dobro Ojczyzny. To właśnie w tych inauguracyjnych przemówieniach Prezydenci RP nakreślają wizję swojej prezydentury oraz cele którymi chcą się kierować<sup>429</sup>. Nawiązując do konstytucyjnego obowiązku Prezydenta RP stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, należy poddać analizie pojmowanie pojęcia bezpieczeństwo przez poszczególnych najwyższych przedstawicieli RP. Jak już udowodniono, bezpieczeństwo jest szerokim obszarem badawczym, dlatego w niniejszej analizie szczególnie istotne jest, by rozważania sprowadzić do zakresu problematyki zdrowia oraz kwestii związanych z rozwojem sił zbrojnych. Dzięki temu, możliwe będzie odniesienie perspektywy danej głowy państwa do obszaru dysertacji. Jako cezurę czasową autor proponuje przyjąć wiek XXI, ponieważ w tym okresie Rzeczypospolita była już członkiem NATO oraz ustrój demokratyczny stabilnie ugruntował się po burzliwym okresie transformacji. Poszczególne głowy państwa, w wystąpieniu inauguracyjnym w następujący sposób definiowały bezpieczeństwo oraz możliwe zagrożenia:

- **Aleksander Kwaśniewski**, Prezydent RP w latach 1995 do 2005. Orędzie inaugurujące II kadencję wygłosił przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 23 grudnia 2000r. Po kurtuazyjnych podziękowaniach skierowanych do wyborców, zwrócił uwagę iż: „Za osiem dni kończy się rok 2000. Kończy się stulecie. Mówiłem już kiedyś w tej Izbie, że pytania o to, jaki będzie nasz wiek XXI nie powinniśmy zadawać futurologom. Pytanie to skierujmy najpierw do nas samych, bo przecież od nas przede wszystkim zależy odpowiedź”<sup>430</sup>. Dalsze słowa dotyczyły zrealizowania szczególnie ważnego zadania jakim było wstąpienie do NATO oraz nakreślenie planów na przyszłość szczególnie

---

<sup>428</sup> M. Kołodziejczak, *Inauguracyjne orędzia prezydenckie jako przedmiot interpretacji politologicznej*, „Przegląd Politologiczny” nr 2/2014, s. 137–148.

<sup>429</sup> P. Kuczma, *Orędzie prezydenta*, „Zeszyty Naukowe DWSPiT Studia z Nauk Społecznych” nr 8/2015, s. 192 – 193.

<sup>430</sup> Orędzie Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, wygłoszone przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 23 grudnia 2000 roku, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.



w zakresie bezpieczeństwa. Nakreślono najważniejsze ówczesne zagrożenia: „Chodzi między innymi o rosnące znowu bezrobocie, problemy z bilansem płatniczym. Mimo wzrostu gospodarczego, nasze potrzeby rosną szybciej. Dystans dzielący nas od wielu krajów europejskich powoduje, że musimy zwielokrotnić wysiłki”<sup>431</sup>. Prezydent zwraca również uwagę na rozwarstwienie społeczne, wyzwania związane z informatyzacją kraju oraz znaczną korupcję. Wystąpienie to było relatywnie krótkie, pojawiło się w nim pięciokrotnie słowo bezpieczeństwo. Fraza ta jednak nie padła ani razu w kontekście militarnym czy też dotyczącym Sił Zbrojnych. Biorąc pod uwagę okres rozprężenia w stosunkach pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Federacją Rosyjską oraz powszechnym przekonaniu o braku w zagrożeń militarnych (szczególnie w krótkiej perspektywie czasu), Prezydent Aleksander Kwaśniewski, wywodzący się z lewej strony sceny politycznej, bezpieczeństwo definiował bardziej jako miękki aspekt społeczny, mający na celu zapewnienie godnego życia obywateli a w szczególności rozwiązania największego problemu, jakim było bezrobocie. Analiza językoznawcy Magdaleny Wołoszyn, która doktoryzowała się w tematyce dyskursu treści wystąpień prezydenckich wskazuje, że dobór słownictwa oraz metafor użytych w orędziu Aleksandra Kwaśniewskiego, zwraca uwagę na jego szczególny związek z bezpieczeństwem oraz akcentuje ten aspekt jako równie ważnego dla niego jak i odbiorców treści<sup>432</sup>.

W wystąpieniu nie znalazły się odwołania do problemów i wyzwań z zakresu bezpieczeństwa zdrowia. Wykładnią tej tematyki, stała się natomiast zorganizowana w Belwederze konferencja nt.: „Zdrowie obywateli – w poszukiwaniu wspólnych działań”, którą możemy uznać jako próbę sektorowego i szczegółowego nakreślenia planów w tej dziedzinie. Do udziału w wydarzeniu Prezydent Kwaśniewski zaprosił decydentów, koordynujących ten sektor polityki państwa. Przy udziale wicepremiera, ministra zdrowia, szefa NFZ oraz wielu ministrów i naukowców, przedstawił swoje priorytety i oczekiwania. Zdefiniował, że bezpieczeństwo państwa rozumie przez płaszczyznę współdziałania trzech filarów i zaznaczył, że według jego autorskiej koncepcji jest to: bezpieczeństwo ogólne (wypełniane przez armię i dyplomację), bezpieczeństwo związane z obrotem prawnym (jako działalność administracji i wymiaru sprawiedliwości) oraz bezpieczeństwo związane ze służbą i ochroną zdrowia

---

<sup>431</sup> Ibidem.

<sup>432</sup> M. Wołoszyn, *Metafora w służbie polityki Aleksander Kwaśniewski o wstąpieniu Polski do NATO i akcesji do Unii Europejskiej*, „Poznańskie Studia Polonistyczne” nr 2(28)/2021, s. 408 – 409.

(skuteczność systemu opieki, jakość usług medycznych oraz relatywnie szybki dostęp do lekarza specjalisty)<sup>433</sup>. Kontynuował, że według niego, polityka ochrony zdrowia nie może być postrzegana tylko przez pryzmat pacjenta ale całego społeczeństwa, ponieważ zarówno profilaktyka jak i dobrostan publiczny służy całemu państwu i jest to jednocześnie formą racji stanu. Nie może się także opierać na „koncepcji wahadła – od ściany do ściany” czyli działania i odpowiadania na następujące kryzysy<sup>434</sup>. Podobna retoryka, została też użyta w węższym gronie, podczas spotkania w Pałacu Prezydenckim, gdzie omawiano możliwości dofinansowania służby zdrowia, która jak określił prezydent, jest ważnym elementem bezpieczeństwa narodowego i musi opierać się na współpracy wszystkich resortów i instytucji<sup>435</sup>.

- **Lech Kaczyński**, Prezydent RP w latach 2005 do 2010. Orędzie wygłosił przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 23 grudnia 2005r. Podobnie jak u poprzednika, padły słowa o zagrożeniach, które mają negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa, jako jedno z pierwszych zadań do realizacji to: „usunięcie z naszego życia zjawisk patologicznych, a przede wszystkim wielkiej dziś przestępczości, szczególnie zaś przestępczości korupcyjnej”<sup>436</sup>. W wystąpieniu, słowo bezpieczeństwo padło ośmiokrotnie. Prezydent wymieniał kolejne jego aspekty i kwestie, które wymagają uregulowania, były to: „zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa osobistego obywateli, elementarnego bezpieczeństwa socjalnego, bezpieczeństwa zdrowotnego, podstawowych przesłanek dla rozwoju rodziny i wreszcie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego”<sup>437</sup>. W zakresie ochrony zdrowia Prezydent Kaczyński przyznał, że cały system przeżywa poważny kryzys czego konsekwencją jest spadek zaufania do państwa. By temu przeciwdziałać, należy przeorganizować struktury odpowiedzialne za ten zakres. Dalej padły słowa odnoszące się do bezpieczeństwa militarnego, było to jednak przypomnienie kompetencji głowy państwa ujętego w następujący sposób: „Prezydent Rzeczypospolitej ma konstytucyjny

---

<sup>433</sup> Treść wystąpienia Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, podczas konferencji „Zdrowie obywateli – w poszukiwaniu wspólnych działań”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-aleksandra-kwasniewskiego/aktualnosci/rok-2003/konferencja-w-belwederze-8222zdrowie-obywateli-w-poszukiwaniu-wspolnych-dzialan8221,30679,archive>, (dostęp z dnia 26.08.2024r.).

<sup>434</sup> Ibidem.

<sup>435</sup> Komunikat ze spotkania Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z Prezesem NFZ w Pałacu Prezydenckim, <https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2003/spotkanie-prezydenta-rp-z-prezesem-nfz,30593,archive>, (dostęp z dnia 26.08.2024r.).

<sup>436</sup> Orędzie Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, wygłoszone przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 23 grudnia 2005 roku, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>437</sup> Ibidem.

obowiązek strzeżenia naszej suwerenności, ponosi wysoką odpowiedzialność za politykę obronną”<sup>438</sup>, tym samym nie przedstawił żadnych nowych założeń dotyczących rozbudowy, reformy czy modernizacji Sił Zbrojnych RP. W przypadku zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa, Prezydent Kaczyński, wymienił Stany Zjednoczone, oraz państwa Unii Europejskiej – w szczególności Niemcy oraz Francję jako podmioty, na których powinny opierać się dobre wzajemne relacje. Natomiast stosunki z Rosją określono poprzez: „historyczną perspektywę, zachowując cierpliwość i przekonanie, że nie ma obiektywnych powodów, dla których nie mogłyby być one dobre”<sup>439</sup>. By zrealizować wszystkie powyższe zamierzenia padła zapowiedź stworzenia nowej konstytucji, która byłaby jak określił to Prezydent „początkiem IV Rzeczypospolitej”. Był to kontrowersyjny zwrot, którego użycie według jednego z badaczy „miało symbolizować odcięcie się od ustroju państwowego obowiązującego w III RP z jego domniemaną iluzoryczną wolnością i budowę nowego systemu, opartego między innymi na tradycjach narodowych i demokratycznych”<sup>440</sup>. Biorąc pod uwagę całość wystąpienia, orędzie Lecha Kaczyńskiego, znacząco różniło się od tego wygłoszonego przez Aleksandra Kwaśniewskiego, mniej miejsca poświęcono sprawom socjalnym, natomiast bezpieczeństwo zrównano z takimi wartościami jak silne i dobre stosunki zagraniczne czy też sektorowe wyzwania pozamilitarne obejmujące między innymi trudną sytuację w służbie zdrowia.

Lech Kaczyński, już w pierwszym roku swojej prezydentury podjął działania, które miały przeciwdziałać zdefiniowanemu kryzysowi ochrony zdrowia. W 2006 roku, powołał zespół ekspercko – doradczy „Polskie Zdrowie 2005 - 2010”, składający się z ponad 90 naukowców oraz reprezentantów środowiska medycznego. Grono to miało współpracować z Ministrem Zdrowia prof. Zbigniewem Religą. Głowa państwa motywowała to działanie koniecznością niwelowania negatywnych skutków społecznych, będących efektem niedofinansowania sektora<sup>441</sup>. Lata 2005 – 2010 obfitowały w wiele wyzwań z zakresu ochrony zdrowia, które uwidaczniały się w wybuchających protestach zarówno lekarzy, pielęgniarek jak i innego personelu

---

<sup>438</sup> Ibidem.

<sup>439</sup> Ibidem.

<sup>440</sup> K. Andrychowski, *Analiza wartości w orędziach inauguracyjnych Prezydentów RP*, [w:] A. Budzyńska-Daca, E. Modrzejewska (red.), *Etyka i wartości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019, s. 45.

<sup>441</sup> Przegląd działań społecznych Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/cztery-lata-prezydentury/sprawy-spoeczne>, (dostęp z dnia 26.08.2024r.).

medycznego. By załagodzić sytuację, koordynować politykę sektorową, w Pałacu Prezydenckim odbywały się spotkania, na które zapraszani byli przedstawiciele rządu oraz związków zrzeszających pracowników ochrony zdrowia. W lipcu 2007r. odbył się szczyt w sprawie oceny sytuacji w ochronie zdrowia, na który zaproszono wicepremiera, kierownictwo ministerstwa zdrowia, podczas którego Prezydent RP oczekiwał zreferowania aktualnych wyzwań oraz przedstawienia możliwych rozwiązań (szczególnie w zakresie propozycji dla pracowników i pacjentów)<sup>442</sup>. Kontynuacją tych rozmów było zorganizowane na początku 2008 roku, spotkanie zainicjowane przez Prezydenta RP oraz Komitet Epidemiologii i Zdrowia Publicznego Polskiej Akademii Nauk, w którym wziął również udział ówczesny sekretarz stanu Andrzej Duda. Do rozmów oprócz naukowców, zaproszono pięciu byłych ministrów zdrowia, tak by zachować ciągłość działań i usłyszeć jakie z ich perspektywy należy podjąć kolejne inicjatywy. Dr hab. Jan Nosko wygłosił referat o konieczności przyjęcia ustawy o zdrowiu publicznym, będącej podstawą długofalowej strategii państwa<sup>443</sup>. Cykliczność podobnych spotkań spadła w okresie koabitacji z rządem Donalda Tuska. Prezydent Lech Kaczyński, przez cały okres sprawowania urzędu, powtarzał tezy dotyczące niedoinwestowania służby zdrowia, które wygłosił w omówionym wcześniej orędziu. W 2009 roku, za pośrednictwem jednego ze swoich ministrów, prezentował „głębokie zaniepokojenie” tym faktem. Podkreślał dodatkowo konieczność przeciwdziałania nowemu zagrożeniu za które odpowiadało rozprzestrzenianie się wirusa tzw. ptasiej grypy. W tym celu nakazał BBN-owi, monitorować sytuację przy współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa<sup>444</sup>.

Jako emanację wizji bezpieczeństwa zdrowia wyrażaną przez Lecha Kaczyńskiego, można uznać jego wystąpienie na Uniwersytecie Medycznym w Łodzi. Zapowiedział wtedy, że zdrowie jest jedną z dwóch wartości budujących społeczeństwo solidarne

---

<sup>442</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego nt. spotkania z przedstawicielami rządu w sprawie oceny sytuacji w ochronie zdrowia, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2007/spotkanie-prezydenta-rp-z-przedstawicielami-rzadu-w-sprawie-oceny-sytuacji-w-ochronie-zdrowia,27616,archive>, (dostęp z dnia 26.08.2024r.)

<sup>443</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego nt. spotkania przyszłości zdrowia publicznego w Polsce <https://k.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2008/spotkanie-w-palacu-prezydenckim-dotyczace-przyszlosci-zdrowia-publicznego-w-polsce,26199,archive> (dostęp z dnia 26.08.2024r.)

<sup>444</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, Prezydent zaniepokojony stanem finansów służby zdrowia, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2009/prezydent-zaniepokojony-stanem-finansow-sluzby-zdrowia,13467,archive>, (dostęp z dnia 26.08.2024.)

w kształtowaniu, którego trzeba ograniczyć liberalne podejście determinowane przez rynek. Państwo poprzez regulacje prawne powinno wziąć rolę równego świadczenia usług dla wszystkich obywateli bez względu na ich status materialny<sup>445</sup>. Podobna narracja przejawiała się bardzo często podczas jego wystąpień. Ostatnie przemówienie dotyczące zdrowia, wygłoszone niecały miesiąc przed śmiercią, po raz kolejny podejmowało polemikę z liberalnym, rynkowym podejściem do tego tematu<sup>446</sup>.

- **Bronisław Komorowski**, Prezydent RP w latach 2010 - 2015. Orędzie inauguracyjne wygłosił przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2010r. Jego początek odnosił się do katastrofy smoleńskiej, w której 10 kwietnia zginęło wielu przedstawicieli władz państwa z Prezydentem Lechem Kaczyńskim na czele. Dalsza część wystąpienia była bardzo optymistyczna: „Dzisiaj nasz naród ma wszelkie powody, aby z ufnością patrzeć w przyszłość. Jesteśmy wolni i żyjemy w wolnym świecie, w wolnym kraju. Nikt na naszą polską wolność nie czyha, nikt na nas nie czyha. Żyjemy w kraju niepodległym, bezpiecznym i szanowanym na świecie.”<sup>447</sup> Dalej zapowiedziano potrzebę współdziałania między najważniejszymi instytucjami państwa i wskazano Rabę Bezpieczeństwa Narodowego, jako jeden z organów takich działań. Prezydent Komorowski, określił swoją rozpoczynającą się kadencję jako opartą na hasle „zgoda buduje” oraz zauważył: „trzeba nam więcej spokoju i zrozumienia, a mniej walki, niechęci”<sup>448</sup>. W wystąpieniu pojawił się nieco zmodyfikowany fragment orędzia Lecha Kaczyńskiego, przypominający o kompetencjach głowy państwa: „Konstytucja wskazuje jako szczególne obszary zaangażowania i współodpowiedzialności Prezydenta politykę zagraniczną i sprawy bezpieczeństwa państwa”<sup>449</sup>, Bronisław Komorowski, jako były minister obrony narodowej często wspominał o kwestiach bezpieczeństwa militarnego. Fraza „bezpieczeństwo” w orędziu, została użyta sześciokrotnie – również w niespotykanym często kontekście bezpieczeństwa jako sprawnie funkcjonującego systemu administracji państwowej. To właśnie takie współdziałanie przejawiające się w rzetelnie działających instytucjach państwa, kreuje

---

<sup>445</sup> Wystąpienie Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na Uniwersytecie Medycznym w Łodzi, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2009/prezydent-zdrowie-i-edukacja-buduja-spoleczenstwo-solidarne,25027,archive>, (dostęp z dnia 26.08.2024r.).

<sup>446</sup> (brak inf. o autorze), *Warto być Polakiem. Zbiór myśli Lecha Kaczyńskiego*, Wydanie Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2010, s. 34

<sup>447</sup> Orędzie Prezydenta Bronisława Komorowskiego, wygłoszone przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2010 roku, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>448</sup> Ibidem.

<sup>449</sup> Ibidem.

to środowisko na co dzień. Jako podsumowanie można przyjąć następującą wypowiedź: „chcemy żyć w przyjaznym otoczeniu społecznym, z dobrym systemem ochrony zdrowia, nowoczesnym, sprawnym i zintegrowanym systemem bezpieczeństwa narodowego, dbając o dziedzictwo narodowej przeszłości i szanując środowisko naturalne”<sup>450</sup>.

By wypracować standardy określone w orędiu, z inicjatywy Prezydenta Komorowskiego powstało Forum Debaty Publicznej, które miało być centrum dialogu pomiędzy głową państwa a obywatelami. W ramach tej inicjatywy, w Pałacu Prezydenckim zorganizowano m.in. debatę na temat: „Jak wspierać zdrowie Polaków? Zdrowie publiczne na rzecz zdrowia społeczeństwa”. Jednym z głównych punktów programu były dyskusje o konieczności uchwalenia ustawy o zdrowiu publicznym, o której od wielu lat tylko rozmawiali decydenci. Prezydent przyznał, że wiąże z tą debata duże nadzieje i zależy mu na jak najszybszym przyjęciu omawianej ustawy, która w szerokim ujęciu określi fundamenty koordynacji, równych instytucji mających wpływ na zdrowie obywateli. Chciał by wypracowane przemyślenia, stały się gotowymi zapisami projektu aktu prawnego, który powinien być relatywnie szybko przyjęty. W tym celu czynione też były konsultacje pomiędzy ekspertami i ministerstwem zdrowia<sup>451</sup>. Kilka dni po spotkaniu, Kancelaria Prezydenta RP poinformowała, że ustalenia i rekomendacje zostały przekazane rządowi oraz parlamentowi, wśród nich znalazło się zastrzeżenie, że obecna polityka zdrowia publicznego pomimo, iż wykonują ją instytucje na szczeblu centralnym oraz samorządowym nie jest koordynowana. Fakt ten, miał negatywnie wpływać na cały proces i jego rezultaty<sup>452</sup>. Powstaniem aktu prawnego zajął się Sejm RP jeszcze tej samej kadencji, jednak podpis pod ustawą złożył już następca Bronisława Komorowskiego.

Co istotne, w okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego, toczyły się już dyskusje na temat stworzenia obrony terytorialnej. Zwierzchnik Sił Zbrojnych, w czasie swojej kadencji nie zabierał głosu w tej tematyce. Przejawiał jednak aktywność na tym polu wiele lat wcześniej, będąc posłem a później szefem resortu obrony narodowej.

---

<sup>450</sup> Ibidem.

<sup>451</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego: Konieczna ustawa o zdrowiu publicznym, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/forum-debaty-publicznej/solidarne-spolescenstwo-bezpieczna-rodzina/aktualnosci/prezydent-konieczna-ustawa-o-zdrowiu-publicznym,22936>, (dostęp z dnia 26.08.2024r.).

<sup>452</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego o przekazaniu rządowi wytycznych do ustawy o zdrowiu publicznym, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/kancelaria/aktywnosc-ministrow/kprp-przekaze-rekomendacje-ws-ustawy-o-zdrowiu,20701>, (dostęp z dnia 26.08.2024r.).

Autorowi dysertacji, dokonując kwerendy materiałów w Bibliotece Sejmowej, udało się dotrzeć do stenogramów z wspólnego posiedzenia senackiej i sejmowej Komisji Obrony Narodowej, zwołanej z inicjatywy posła Bronisława Komorowskiego 31.03.1998 roku. W posiedzeniu wzięli udział decydenci z MON-u oraz MSWiA, wykładowcy (np. niekwestionowani eksperci w tej tematyce profesorowie Jakubczak i Marczak), przedstawiciele uczelni wojskowych oraz Szef Sztabu Generalnego. Tematem posiedzenia było zapoznanie się z systematyką obrony terytorialnej w ujęciu polityki bezpieczeństwa państwa. Bronisław Komorowski rozpoczynając spotkanie, zwrócił uwagę, że problematyka obrony terytorialnej jest aktualna, ważna oraz należy ją włączyć do przygotowanego wieloletniego programu modernizacji armii. Nie należy jej też upolityczniać a wyłożyć racjonalne argumenty za i przeciw. Poseł chciał także by to spotkanie stało się kanwą nie tylko dyskusji ale wypracowania możliwych do realizacji decyzji<sup>453</sup>. Pokłosiem tego spotkania były dalsze działania Bronisława Komorowskiego w tej tematyce. Jak wynika z kolejnego dokumentu, który przygotował już jako Minister Obrony Narodowej – odpowiedzi na interpelację posła Michała Kamińskiego dot. „wprowadzenia wojsk obrony terytorialnej”, Bronisław Komorowski pisał, że „Przystąpiono do prac w zakresie reformy struktur dowodzenia, w tym celu powołano Grupę Organizacyjno-Przygotowawczą do utworzenia Inspektoratu Wsparcia Terytorialnego”<sup>454</sup> oraz w kolejnych latach w miarę możliwości finansowych zostanie sprecyzowany system wsparcia narodowego, którego częścią będzie obrona terytorialna<sup>455</sup>. Niestety trudno znaleźć kolejne aktywności Bronisława Komorowskiego w tematyce obrony terytorialnej i ocenić jak ewoluowały jego poglądy w tej kwestii.

W podsumowaniu swojej prezydentury Bronisław Komorowski, w jubileuszowej publikacji wydanej przed zakończeniem sprawowania urzędu, jako główne dokonania w zakresie bezpieczeństwa wymienia, zainicjowanie zmian w systemie dowodzenia armii, wspieranie modernizacji technicznej czy też propozycje stałego przeznaczania 2% PKB na obronność<sup>456</sup>. Prezydent Komorowski w trakcie sprawowania funkcji głowy państwa zredefiniował pogląd wyrażony w orędziu inauguracyjnym, mówiący

---

<sup>453</sup> Stenogram z wspólnego posiedzenia senackiej oraz sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 31.03.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>454</sup> Odpowiedź ministra obrony narodowej na interpelację nr 6631 w sprawie wprowadzenia wojsk obrony terytorialnej oraz skrócenia zasadniczej służby wojskowej, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>455</sup> Ibidem.

<sup>456</sup> (Brak inf. o autorze), *Prezydentura Wspólnoty i Dialogu*, Wydanie Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2014, s. 11.

o bezpiecznym środowisku i tym, że nikt na naszą wolność nie czyha. W 2014 roku, potwierdził, że błędne jest postrzeganie bezpiecznego „końca historii”<sup>457</sup>.

- **Andrzej Duda** - Prezydent RP. Orędzie inauguracyjne wygłosił przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2015r. Na wstępie odwołał się do dziedzictwa i działalności Lecha Kaczyńskiego. Następnie, wzorem wystąpienia Aleksandra Kwaśniewskiego, dużo miejsca poświęcił problemom socjalno-bytowym: „Jesteśmy w stanie naprawić Polskę, a dzisiaj Polska - przede wszystkim Polacy - tej naprawy bardzo potrzebują. I to naprawdę w wielu obszarach. To służba zdrowia, to codzienny poziom życia wielu rodzin (...)”<sup>458</sup>. Kwestie bezpieczeństwa prezydent planował oprzeć na dwóch filarach: polityce międzynarodowej, relacjach z sojusznikami oraz rozwoju Sił Zbrojnych RP. Przemawiał: „Ta druga sprawa to bezpieczeństwo, przede wszystkim bezpieczeństwo militarne. Najważniejsza w tym zakresie jest budowa silnej, dobrze wyposażonej polskiej armii. To ogromnie ważne zadanie na najbliższe lata, bo to podstawowa gwarancja niepodległości, suwerenności i bezpieczeństwa obywateli. To wielkie zadanie dla nas wszystkich, ale przede wszystkim dla prezydenta, który jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych ma współdziałać w czasach pokoju z ministrem obrony narodowej. To współdziałanie z mojej strony będzie, ale będzie także aktywność. Wierzę w to, że będziemy mogli działać wspólnie dla dobra Rzeczypospolitej w tym zakresie”<sup>459</sup>. Było to najdłuższe przesłanie dotyczące bezpośrednio sił zbrojnych, jakie pojawiło się w orędziach prezydentów III RP. dopełnieniem tych słów stała się zapowiedź powiększenia kontyngentu sił sojuszniczych stacjonujących na terytorium RP: „Potrzebujemy większych gwarancji ze strony NATO. Nie tylko my jako Polska, ale cała Europa Środkowo-Wschodnia w obecnej sytuacji geopolitycznej, trudnej, jak państwo wiecie. Potrzebujemy większej obecności NATO - w tej części Europy, a także w naszym kraju”<sup>460</sup>. Powyższe treści nie pojawiły się przypadkowo, były one podyktowane agresywnymi działaniami Federacji Rosyjskiej w Ukrainie (z aneksją Krymu na czele).

W jednym z pierwszych wywiadów, które Andrzej Duda udzielił po zaprzysiężeniu odnosił się do chęci jak najszybszego nawiązania współpracy z Tomaszem Siemoniakiem ówczesnym Ministrem Obrony Narodowej. Zapowiedział rozmowy

---

<sup>457</sup> Ibidem, s.62.

<sup>458</sup> Orędzie Prezydenta Andrzeja Dudy, wygłoszone przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2015 roku, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>459</sup> Ibidem.

<sup>460</sup> Ibidem.



z kierownictwem MON w celu ustalenia programu dozbrojenia polskiej armii<sup>461</sup>. Podobne zapowiedzi podły w trakcie wystąpienia z okazji Święta Wojska Polskiego w 2015 roku. Do uszczegółowienia postrzegania bezpieczeństwa w kontekście militarnym, możemy posłużyć się wywiadem z amerykańskiego Politico, w którym Andrzej Duda określił kierunkowo swoje priorytety. Za najważniejsze możemy przyjąć: zwiększenie obecności żołnierzy NATO w Europie Środkowo – Wschodniej, stworzenie magazynów uzbrojenia amerykańskiego w Polsce, zakup nowych systemów uzbrojenia, szkolenia młodzieży z zakresu bezpieczeństwa<sup>462</sup>. Powyższe treści bardzo szybko weszły w proces realizacji, sprzyjał temu szczególnie wynik wyborów parlamentarnych z października 2015 roku, gdy władze przejął rząd Zjednoczonej Prawicy, z którym prezydent tworzył jak to określa prof. Dorota Zdunkiewicz - Jedynak - tzw. „obóz dobrej zmiany”<sup>463</sup>. Już w 2017 roku doszło do podpisania w Pałacu Prezydenckim ustawy zwiększającej finansowanie Sił Zbrojnych RP do poziomu 2,5% PKB (w perspektywie do 2030 roku). Andrzej Duda, ustawę tą traktował jako ziszczenie zapowiedzi programowych. Wydarzenie to uświetniono uroczystością podczas, której Prezydent RP zapowiedział, że pomimo podjętych rozwiązań potrzeby są jeszcze wielkie i jednocześnie oczekuje na realizację programów modernizacyjnych. Co istotne podczas przemówienia wspomniał, że przygotowane rozwiązania są także regulacjami mającymi zabezpieczyć finansowanie Wojsk Obrony Terytorialnej<sup>464</sup>.

Uszczegółowienie zapowiedzi dotyczących bezpieczeństwa zdrowia, możemy znaleźć podczas pierwszego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju z października 2015r., które poświęcono tej tematyce. W wypowiedzi Andrzeja Dudy, dostrzegalne były wcześniejsze stanowiska Prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Głowa państwa powielala krytykę rynkowych mechanizmów ochrony zdrowia (określanych przez

---

<sup>461</sup> Wywiad z Prezydentem Andrzejem Dudą dla Polskiego Radia z dnia 15.08.2015r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/cel-jest-jeden--wzmocnienie-bezpieczenstwa-polski,4550>, (dostęp z dnia 27.08.2024r.).

<sup>462</sup> Wywiad z Prezydentem Andrzejem Dudą dla Politico z dnia 18.08.2015r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/prezydent-dla-politico-potrzebujemy-wzmocnienia-polskiej-armii,4552>, (dostęp z dnia 27.08.2024r.).

<sup>463</sup> Dorota Zdunkiewicz-Jedynak, *Słowa-klucze w dyskursie „dobrej zmiany”*, [w:] U. Sokólska (red.), *Socjolekt - idiolekt - idiosyl: historia i współczesność*, Wydawnictwo Prymat, Białystok 2017, s.443.

<sup>464</sup> Wystąpienie Prezydenta RP podczas uroczystości podpisania ustawy zwiększającej nakłady obronne, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-podczas-uroczystosci-podpisania-ustawy-zwiekszajacej-naklady-obronne,3514> (dostęp z dnia 27.08.2024r.).

Lecha Kaczyńskiego jako przejawu liberalizmu)<sup>465</sup>. W posiedzeniu nt. „Bezpieczeństwo zdrowotne Polaków – diagnoza sytuacji”, które odbyło się rok później w Pałacu Prezydenckim, Andrzej Duda nie szczędził słów krytyki (tym razem skierowanej do „swojego” obozu rządzącego), że polscy nadal nie mają opieki medycznej na odpowiednim poziomie i muszą czekać w długich kolejkach do lekarzy co prowadzi to do bardzo niskiego zaufania do systemu ochrony zdrowia, który negatywnie ocenia 60% badanych<sup>466</sup>. Jednym z elementów poprawy sytuacji była inicjatywa Prezydenta Dudy, dotycząca utworzenia specjalnego funduszu w ramach, którego na początku znajdzie się dodatkowe ok. 3 mld zł rocznie. Pieniądze te przeznaczone miały być na profilaktykę oraz leczenie chorób onkologicznych<sup>467</sup>.

Po zakończeniu I kadencji Andrzej Duda, przygotował sprawozdanie, w którym zawarł informacje o wywiązaniu się z postawionych zdań w zakresie bezpieczeństwa. Przedstawił najważniejsze według własnej oceny osiągnięcia: „niezwykle istotne było dla mnie zwiększenie budżetu obronnego do 2,5% PKB, zwiększenie liczebności Sił Zbrojnych o aż 30 tys., powołanie w 2017 r. Wojsk Obrony Terytorialnej czy największe od lat podniesienie uposażeń żołnierzy, by za swoją pełną ryzyka służbę mogli być godnie wynagradzani. Uważam także, że nasi żołnierze muszą mieć pewność, że korzystają z najnowocześniejszego sprzętu i uzbrojenia”<sup>468</sup>. Natomiast w zakresie ochrony zdrowia, za swój największy sukces uznał, wzrost finansowania całego sektora ochrony zdrowia (z 80 mld zł w roku 2015 do 110 mld zł w roku 2020), utworzenie dodatkowego Funduszu Medycznego oraz sprzeciwienie się prywatyzacji szpitali<sup>469</sup>.

Kolejne orędzie, wygłoszone w dniu 6 sierpnia 2020r. inaugurujące drugą kadencję Andrzeja Dudy przebiegało w innym nastroju – trwała pandemia COVID-19 i odbiła się ona zarówno na treści wystąpienia jaki i na siedzących na sali obrad posłach, oraz senatorach, którzy mieli na twarzach maseczki a na rękach jednorazowe rękawiczki. Prezydent Duda podczas wystąpienia zdefiniował w jaki sposób pojmuje bezpieczeństwo: „Bezpieczeństwo trzeba pojmować szeroko. To nie tylko wojsko czy

---

<sup>465</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy dot. posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju z dnia 16.10.2015r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/ochrona-zdrowia-nie-moze-w-pelni-podlegac-grze-rynkowej,7930>, (dostęp z dnia 27.08.2024r.).

<sup>466</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP dot. posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju z dnia 05.10.2016r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/prezydent-rp-uczestniczyl-w-posiedzeniu-sekcji-ochrony-zdrowia-nrr,7962> (dostęp z dnia 27.08.2024r.).

<sup>467</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy nt. Funduszu Medycznego, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydencka-inicjatywa-funduszu-medycznego-,1659>, (dostęp z dnia 27.08.2024r.).

<sup>468</sup> (Brak inf. o autorze), Prezydent Andrzej Duda, osiągnięcia i aktywności – kadencja 2015 – 2020, Wydanie Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2015, s. 13.

<sup>469</sup> Ibidem. s. 34.

policja. Ale też bezpieczeństwo energetyczne, zdrowotne czy żywnościowe<sup>470</sup>. Prezydent uważał, że Polska jest krajem bezpiecznym, jednak należy cały czas inwestować i poprawiać ten stan, nakreślił: „aby to bezpieczeństwo umacniać, musimy kontynuować proces modernizacji służb mundurowych. Musimy nadal modernizować i rozwijać nasze Siły Zbrojne oraz nasze zdolności kooperacyjne z obecnymi na naszym terytorium siłami sojuszniczymi, w szczególności z armią amerykańską. Musimy działać na rzecz umocnienia więzi euroatlantyckich i Sojuszu Północnoatlantyckiego”<sup>471</sup>. W pierwszym orędziu Andrzeja Dudy, fraza „bezpieczeństwo” została użyta 5 razy, w drugim natomiast 10. Należy przyznać, że pierwsze z nich przedstawiało bardziej konkretną wizję działań, drugie było kontynuacją rozpoczętych inicjatyw i dopełnieniem postawionej poprzednio diagnozy.

Dr Anna Zagórska, w swojej monografii pt.: *„Rola Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa”*, określa, że cechy osobiste i aktywność prezydentów były równie ważne jak obowiązujące regulacje prawne<sup>472</sup>. Teza ta, jak wskazała powyższa analiza powyższych aktywności jest w pełni uzasadniona, ponieważ pomimo przysługujących im niezmiennych uprawnień, poszczególne głowy państwa w inny sposób definiowały kwestie fundamentalne, chociaż we wszystkich przypadkach prezydenci podkreślali, że problematyka ochrony zdrowia jest jednym z głównych fundamentów bezpieczeństwa państwa i aktywnie działali w tym zakresie.

### **2.3.3. Kompetencje oraz działania Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa**

Rada Ministrów jest kolegialnym organem władzy wykonawczej, posiadającym szerokie kompetencje dotyczące prowadzenia polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa<sup>473</sup>. Szczególnie ważne zadania w dziedzinie bezpieczeństwa przydziela Radzie Ministrów Konstytucja RP. Tak jak wspomniano w jednym z poprzednich podrozdziałów, w ustawie zasadniczej zapisano, iż jednym z elementów kształtowania polityki wewnętrznej jest: zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju<sup>474</sup>. Realizację tych

---

<sup>470</sup> Orędzie Prezydenta Andrzeja Dudy, wygłoszone przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2020 roku, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>471</sup> Ibidem.

<sup>472</sup> A. Zagórska, *Rola Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2023r. s. 313.

<sup>473</sup> L. Jamróz, *Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, administracja rządowa*, [w:] S. Bożyk (red.) *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014, s. 279-300.

<sup>474</sup> P. Bała, *Prawo obronne* (...), op. cit., s. 33.

przedsięwziąć normują akty prawne niższego rzędu. Do kompetencji Rady Ministrów w zakresie kształtowania polityki bezpieczeństwa należy:

- 1) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;
- 2) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowaniu przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojusznich;
- 3) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i warunków funkcjonowania organów władzy publicznej na stanowiskach kierowania;
- 4) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;
- 5) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz przygotowywanie i prowadzenie ich szczególnej ochrony;
- 6) przygotowanie na potrzeby obronne i utrzymywaniu w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;
- 7) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
- 8) określanie zasad wykorzystania zasobów systemu ochrony zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;
- 9) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;
- 10) prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych<sup>475</sup>.

Należy zauważyć, iż pozycja Rady Ministrów w III RP była korygowana. W latach 1992 – 1996, zadania rządu ustanawiała tzw. mała konstytucja, która zwiększała uprawnienia głowy państwa względem Rady Ministrów. Prezydent otrzymał kompetencje do zwoływania jej posiedzeń oraz wskazywania kandydatów do objęcia stanowisk szefów resortów „siłowych”: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych oraz Spraw

---

<sup>475</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, art. 27, (Dz.U.2022.2305).

Zagranicznych”<sup>476</sup>. Obecnie obowiązująca konstytucja nie przewiduje takich rozwiązań, czym wzmacnia pozycję Prezesa Rady Ministrów, na wniosek którego Prezydent powołuje poszczególnych członków Rady Ministrów, bez prawa do opiniowania czy wskazywania konkretnych kandydatur. Dzięki temu, jak wskazuje jeden z badaczy: „działania rządu są bardziej niezależne od głowy państwa, mimo konieczności współdziałania obu organów egzekutywy w niektórych sferach ich działalności”<sup>477</sup>.

Szczególną pozycję w Radzie Ministrów ma jej Prezes, który oprócz przewodzenia ciału kolegialnemu jest także odrębnym naczelnym organem administracji rządowej<sup>478</sup>. Według dr hab. Joanny Juchniewicz: „Prezes RM nie jest wyłącznie *primus inter pares* w rządzie a, posiada kompetencje umożliwiające mu podejmowanie samodzielnych, władczych decyzji”<sup>479</sup>. Do jego kompetencji w zakresie bezpieczeństwa należy: zwoływanie Rady Ministrów, kierowanie jej pracami oraz decydowanie o jej składzie, zapewnianie wykonania ustaw, a w szczególności ustaw dotyczących Sił Zbrojnych oraz obronności państwa, wydawanie rozporządzeń, nadzór organów administracji rządowej<sup>480</sup>. Tym samym, możemy uznać go za jeden z głównych podmiotów kreujących politykę bezpieczeństwa RP.

Rada Ministrów odpowiada za bezpieczeństwo państwa w sposób kolegialny, należy zaznaczyć, że można wyróżnić poszczególnych ministrów oraz konkretne zadania tematyczne, mające na ten proces wpływ szczególnie<sup>481</sup>. Podział kompetencji administracji rządowej określa ustawa o działach administracji rządowej<sup>482</sup>, wyróżnia ona 29 działów, wśród których w badaniu nad tematyka niniejszej dysertacji szczególne są:

- **Dział 14: obrona narodowa** – działem tym kieruje Minister Obrony Narodowej<sup>483</sup>, do jego zadań należą sprawy: obrony Państwa oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w wymiarze militarnym, udziału Rzeczypospolitej Polskiej w wojskowych przedsięwzięciach organizacji

---

<sup>476</sup> Ustawa z dnia 17 października 1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, art. 61, (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

<sup>477</sup> J. Juchniewicz, *Rada Ministrów*, [w:] M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Difin, Warszawa 2012, s. 49–50.

<sup>478</sup> A. Sokołowski, *Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa*, „Świat Idei i Polityki” nr 15/2016, s. 216.

<sup>479</sup> J. Juchniewicz, *Prezes Rady Ministrów* (...), op. cit., s. 34.

<sup>480</sup> B. Opaliński, *Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań*, „Polityka i Społeczeństwo” nr 2/2013, s. 8.

<sup>481</sup> K. Janik, *Państwo* (...), op. cit., s. 60.

<sup>482</sup> R. Droba, *Administracyjno-prawny system obronności państwa*, [w:] K. Księżopolski (red.), *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, Warszawa 2009, s. 193.

<sup>483</sup> M. Czuryk, *Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2017, s. 34.

międzynarodowych oraz w zakresie wywiązywania się z zobowiązań militarnych, wynikających z umów międzynarodowych oraz umów offsetowych<sup>484</sup>. Powyżej cytowany akt prawny, nie jest jedyną regulacją działań szefa MON. Powstała także specjalna ustawa o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, która doprecyzowuje jego kompetencje. Już w pierwszym artykule można przeczytać o jego szerokich kompetencjach, które są rozwinięciem kodyfikacji konstytucyjnych: „Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej obrona narodowa oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>485</sup>. W ustawie kilkakrotnie wymieniono Wojska Obrony Terytorialnej - jest to jedyny rodzaj sił zbrojnych, którego nazwa pada w tym dokumencie. Zaznaczono, że ministrowi MON bezpośrednio podlega „Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej - do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej”<sup>486</sup>. Biorąc pod uwagę te kodyfikacje należy zauważyć, że jest to jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP, podlegający bezpośrednio ministrowi. Nie jest to natomiast ostatni zapis odnoszący się do WOT, w artykule określającym jakimi podmiotami kieruje minister, obok Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, wpisano Dowódcę WOT. W omawianym akcie prawnym podległość i kierowanie są osobnymi pojęciami. Natomiast w kodyfikacji zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wyłączono z nich Dowódcę Wojsk Obrony Terytorialnej<sup>487</sup>. Jest to o tyle istotne ponieważ to Sztab Generalny Wojska Polskiego jest głównym organem planowania i dowodzenia strategicznego Sił Zbrojnych RP<sup>488</sup>. Bezpośrednie podporządkowanie WOT-u, ministrowi, stało się przyczyną wielu komentarzy dotyczących jakoby miała to być prywatna armia Antoniego Macierewicza (ówczesnego szefa MON). Narracja ta bardzo często pojawiała się szczególnie w czasie pierwszych dwóch lat istnienia formacji. Po zmianie władzy w 2023r. wicepremier Władysław Kosiniak – Kamysz wielokrotnie zapowiadał zmianę i konieczność podporządkowania Sztabowi Generalnemu. W komunikacie prasowym, podano nawet datę tego wydarzenia, który miało odbyć się na terenie dowództwa WOT w Zegrzu 14 sierpnia 2024r. (do udziału zapraszała również

---

<sup>484</sup> Ustawa o działach administracji rządowej, art. 19, (Dz.U.2022.2305 t.j.).

<sup>485</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 1, (Dz.U.2022.1438 t.j.).

<sup>486</sup> Ibidem, art. 5.

<sup>487</sup> Ibidem, art. 8.

<sup>488</sup> A. Warchoń, *Polski system kierowania i dowodzenia armią – aspekty polityczne i prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” nr 1/2022, s. 165.

Kancelaria Prezydenta RP). Kilka dni przed planowaną datą, bez podania przyczyny uroczystość odwołano i nie nastąpiły żadne zmiany w kontekście podporządkowania<sup>489</sup>. Co do miejsca formacji w strukturach Sił Zbrojnych RP są różne opinie, np. prof. Stanisław Koziej (były szef BBN-u), uważa biorąc po uwagę przeznaczenie WOT-u, że bardziej adekwatne byłoby podporządkowanie ich Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych a nie Sztabowi Generalnemu<sup>490</sup>.

- **Dział 24: sprawy wewnętrzne** – działem tym obecnie kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji („przyjęto zwyczaj powoływania jednego ministra właściwego w zakresie dwóch działów administracji rządowej: sprawy wewnętrzne oraz administracja publiczna, tworząc w ten sposób hybrydalną strukturę – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji”<sup>491</sup>). Do zadań ministra należą sprawy: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa; zarządzania kryzysowego; obrony cywilnej; ochrony przeciwpożarowej; nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym; obywatelstwa; ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów<sup>492</sup>. Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Służby Ochrony Państwa. Bardzo ważnym aspektem, jest też sprawowanie nadzoru nad działaniami wojewodów, którzy stoją na czele rządowej administracji w terenie i mają szerokie kompetencje w kwestiach np. zarządzania kryzysowego na obszarze danego województwa (choć za ich powoływanie odpowiada Prezes Rady Ministrów)<sup>493</sup>.
- **Dział 28: zdrowie** – działem tym kieruje Minister Zdrowia, do jego zadań należą sprawy: ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej; nadzoru nad produktami leczniczymi, organizacji i nadzoru nad systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz zawodów medycznych; warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie rzeczowych świadczeń

---

<sup>489</sup> Komunikat Polskiej Agencji Prasowej dot. zmiany podporządkowania WOT, <https://www.pap.pl/aktualnosci/dowodca-wot-o-zmianie-podporzadkowania-formacji-konczy-sie-pewien-etap-0>, (dostęp z dnia 28.08.2024r.)

<sup>490</sup> Fragment wypowiedzi gen. Stanisława Kozieja dot. podporządkowania WOT, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ogromny-problem-z-certyfikacja-wot-to-pachnie-wielka-sciema-i-wielkim-oszustwem/2xp8egg>, (dostęp z dnia 28.08.2024r.).

<sup>491</sup> B. Opaliński, *Kompetencje Rady Ministrów (...)*, op. cit., s. 18.

<sup>492</sup> Ustawa o działach (...), op. cit., art. 29.

<sup>493</sup> K. Fus, *Kierowanie bezpieczeństwem (...)*, op. cit., s. 44.

lecniczych<sup>494</sup>. Jak podaje prof. Monika Urbaniak, szef resortu zdrowia jest jednoosobowym naczelnym organem administracji rządowej, kompetentnym do kreowania polityki w zakresie zdrowia. Pomimo takiej pozycji, jako członek Rady Ministrów, podlega premierowi i działania te musi prowadzić w oparciu o kierunki wyznaczone przez szefa rządu<sup>495</sup>. Ustawa o zdrowiu publicznym wprowadziła także nowe ciało doradcze ministra, którym jest Rada do Spraw Zdrowia Publicznego, w jej skład oprócz konsultantów krajowych z wielu dziedzin m.in. epidemiologii, naczelnych rad izb zawodów medycznych wchodzi także reprezentanci Prezydenta RP i każdego z ministrów kierujących działami administracji. Jednym z głównych zadań tego gremium jest opiniowanie Narodowego Programu Zdrowia<sup>496</sup>.

Za kanwę oceny działań na tym polu w przededniu pandemii COVID-19 najlepiej posłuży raport Najwyższej Izby Kontroli z 2019 roku dotyczący systemu ochrony zdrowia w Polsce. Powstał on na bazie 70 zleconych kontroli, co daje gwarancję przekrojowej oceny wielu mechanizmów. Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski już w słowie wstępnym oceniając wyniki tych prac nie szczędzi słów krytyki. Na bazie zgromadzonego materiału ocenia, że system ochrony zdrowia nie jest przyjazny dla pacjenta a nawet stwarza problemy proceduralne personelowi pracującemu w jego ramach. Co interesujące, w sytuacji gdy do wykrycia na świecie pierwszych przypadków COVID-19 było jeszcze kilka miesięcy w raporcie stwierdzono, że uwarunkowania epidemiologiczne spowodują wzrost potrzeb zdrowotnych a w przypadku niepodjęcia konkretnych rozwiązań systemowych, problem będzie się jeszcze bardziej nasilał<sup>497</sup>. Negatywne oceny systemu odzwierciedlają, także szczegółowe analizy prowadzone od wielu lat przez Centrum Badań Opini Społecznej. Ich metodologia opiera się na reprezentatywnej grupie dorosłych Polaków, korzystających ze świadczeń w ramach systemu opieki zdrowotnej. Jak widać na powyższym wykresie, od początku XXI wieku, wyraźnym trendem jest ogólne niezadowolenie (a tym samym nieufność do systemu opieki zdrowotnej). W całej historii badania poziom niezadowolenia ani razu nie spadł poniżej 60% co jest o tyle istotne ponieważ, każdy rząd i każde ugrupowanie polityczne jako swój cel stawiało

---

<sup>494</sup> Ustawa o działach (...), op. cit., art. 33.

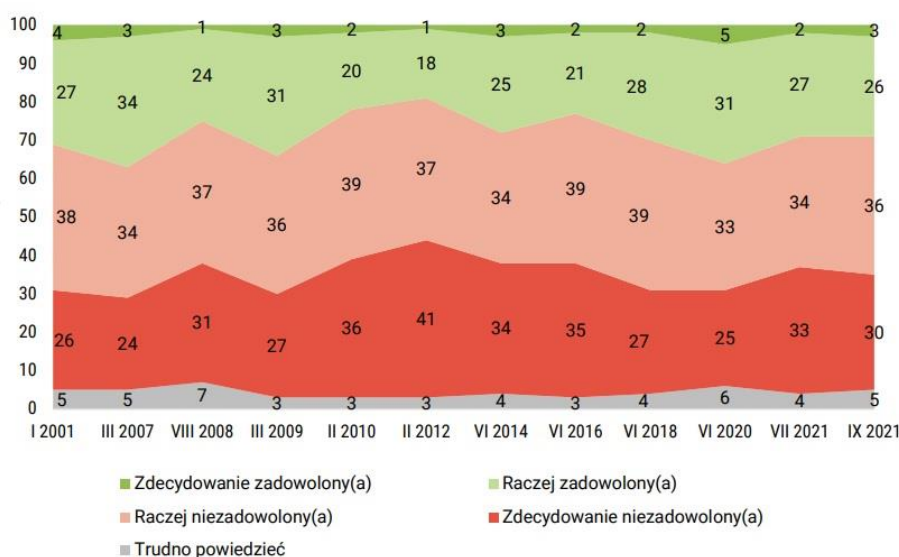
<sup>495</sup> M. Urbaniak, P. Wojtyła-Buciora, A. Klimberg, *Status Prawny Ministra Zdrowia*, „Hygeia Public Health” nr 1/2016, s. 45.

<sup>496</sup> Ustawa o zdrowiu (...), op. cit. art. 6 i 7.

<sup>497</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2019r.- „System ochrony zdrowia w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20223,vp,22913.pdf>, (dostęp z dnia 28.08.2024).



poprawę funkcjonowania systemu ochrony zdrowia (jak wykazano wcześniej, nawet poszczególne głowy państwa prowadziły działania w tym zakresie)<sup>498</sup>.



Rysunek 10. Wykres dotyczący odpowiedzi na pytanie: „Czy jest Pan/Pani zadowolony z tego jak działa opieka zdrowotna w Polsce?”

Źródło: Raport z badań CBOS na temat funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, Komunikat CBOS z października 2021r. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_125\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_125_21.PDF), (dostęp z dnia 28.08.2024).

NIK w swoich rekomendacjach zwraca uwagę na niewłaściwą strukturę wydatków na ochronę zdrowia, ponieważ system (funkcjonowanie szpitali, wypłaty, utrzymanie obiektów, finansowanie zabiegów itd.) pochłania 90% ogólnej puli środków, natomiast na profilaktykę, edukację prozdrowotną i kształtowanie zdrowego stylu życia, wydawana jest jedynie reszta kwoty. Najwyższa Izba Kontroli zaleca, także skuteczniej koordynować mechanizmy polityki zdrowotnej regionalnie na terenie województw (co okaże się szczególnie ważne w trakcie walki z pandemią COVID-19)<sup>499</sup>.

Prezes Rady Ministrów, działania dotyczące bezpieczeństwa państwa może wykonywać przy pomocy urzędów, służb, instytucji oraz jednostek i organów ku temu powołanych<sup>500</sup>. Najważniejszymi z nich są:

<sup>498</sup> Analiza badań na podstawie Raportu CBOS na temat funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej z października 2021r. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_125\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_125_21.PDF) (dostęp z dnia 28.08.2024).

<sup>499</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2019r.- „System ochrony zdrowia w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20223,vp,22913.pdf>, (dostęp z dnia 28.08.2024).

<sup>500</sup> A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie*, Dom Wydawniczy Kantor, Zamczycze 2002, s. 298.

- **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM)**, urząd będący aparatem pomocniczym w wykonywaniu działań Prezesa Rady Ministrów<sup>501</sup>. W ramach KPRM, działają komórki organizacyjne zajmujące się kwestiami bezpieczeństwa, są to:
  - Departament Analiz Systemu Bezpieczeństwa Państwa, zajmuje się zadaniami wynikającym z podległości Prezesowi Rady Ministrów Rządowego Centrum Bezpieczeństwa; analizowaniem funkcjonalności struktur systemu bezpieczeństwa narodowego i sprawności ich działania; opracowywaniem analiz, studiów i rekomendacji działań w zakresie komunikacji strategicznej z punktu widzenia systemu bezpieczeństwa narodowego; przeprowadzaniem symulacji, gier decyzyjnych i wykorzystywania innych narzędzi wspomagających podejmowanie decyzji o charakterze obronnym<sup>502</sup>
  - Departament Bezpieczeństwa Narodowego, zajmuje się obsługą merytoryczną oraz analityczną osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe (w tym koordynacją działań instytucji państwowych, analizą informacji dotyczących zagrożeń w tym obszarze i rekomendacji odpowiednich rozwiązań)<sup>503</sup>.
- **Kolegium ds. Służb Specjalnych**, działa przy Radzie Ministrów jako jej organ opiniotwórczy – doradczy w zakresie służb specjalnych. Przewodniczącym kolegium jest Prezes Rady Ministrów. W skład organu wchodzi: minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, minister obrony narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz minister koordynator służb specjalnych. W razie potrzeby w posiedzeniach wziąć udział mogą szefowie służb specjalnych: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego<sup>504</sup>.
- **Rada do spraw COVID-19**. Na mocy Zarządzenia nr 205 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2020 r. utworzono „pierwszą” Radę Medyczną do spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów<sup>505</sup>. Zgodnie z informacjami znajdującymi się na rządowej stronie internetowej: „Do zadań gremium należała przede wszystkim analiza i ocena bieżącej sytuacji w kraju, opracowywanie propozycji działań oraz opiniowanie aktów

<sup>501</sup> J. Juchniewicz, *Rada Ministrów (...)*, op. cit., s. 44.

<sup>502</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/departament-analiz-systemu-bezpieczenstwa-panstwa> (dostęp z dnia 04.10.2023r.).

<sup>503</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/departament-bezpieczenstwa-narodowego> (dostęp z dnia 04.10.2023r.).

<sup>504</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2023 poz. 1136).

<sup>505</sup> Zarządzenie nr 205 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2020 r. w sprawie utworzenia Rady Medycznej do spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów.

prawnych – takich jak rozporządzenia, które wprowadzają nowe zasady i ograniczenia w kraju”<sup>506</sup>. Na czele tego ciała stanął prof. Andrzej Horban. W związku z rezygnacją części członków, rozwiązano „pierwszą” radę, powołując 21 stycznia 2022r. na jej miejsce „drugą” radę z nieco zmienioną nazwą: Rada do spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów. Na jej czele stanął ten sam naukowiec. Zgodnie z zarządzeniem premiera nowa rada miała: dokonywać analiz i ocen bieżącej sytuacji zdrowotnej, gospodarczej i społecznej w kraju, w zakresie przeciwdziałania i zwalczania skutków pandemii COVID-19<sup>507</sup>.

- **Rządowe Centrum Analiz (RCA)**, zostało zainicjowane 25 kwietnia 2018 roku, zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, powołującym prof. Waldemara Parucha na pełnomocnika utworzenia i funkcjonowania Centrum Analiz Strategicznych<sup>508</sup>. Do kompetencji nowego ciała, miało należeć: realizowanie zadań w zakresie badań i studiów strategicznych w sprawach wewnętrznych oraz międzynarodowych, opiniowanie projektów dokumentów rządowych pod względem ich zgodności z celami polityki rządu, zapewnienie wsparcia analitycznego członkom Rady Ministrów. W głównej mierze miało to być zaplecze analityczno – eksperckie Rady Ministrów, podejmujące szeroką tematykę łącznie z bezpieczeństwem. W skład nowej jednostki miały wejść następujące departamenty: Studiów Strategicznych, Analiz, Oceny Skutków Regulacji. W 2021 roku, Centrum Analiz Strategicznych przekształcono w Rządowe Centrum Analiz, jednak kompetencje i nazwy komórek organizacyjnych pozostały bez zmian<sup>509</sup>. RCA w trakcie pandemii COVID-19, każdego dnia przygotowywało raporty sytuacyjne i szacunkowe modele rozwoju choroby, które przedstawiało Prezesowi Rady Ministrów oraz kierownictwu KPRM.
- **Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB)** – jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów, zapewniającą obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełniącą funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego<sup>510</sup>. Na czele Rządowego Centrum

<sup>506</sup> <https://www.gov.pl/web/koronawirus/rada-medyczna> (dostęp z dnia 04.10.2023r.).

<sup>507</sup> Zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2022 r. w sprawie utworzenia Rady do spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów.

<sup>508</sup> Zarządzenie nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>509</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U.2022.1188 t.j.).

<sup>510</sup> S. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Difin, Warszawa 2020, s. 98.

Bezpieczeństwa stoi dyrektor powoływany przez Prezesa Rady Ministrów<sup>511</sup>. Można przyjąć, że rząd swoje zadania w zakresie bezpieczeństwa, wykonuje między innymi przy wsparciu merytorycznym, analitycznym i doradczym RCB<sup>512</sup>. Jednostka ta powstała 2 sierpnia 2008 roku na mocy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa<sup>513</sup>. W skład RCB wchodzi następujące merytoryczne komórki organizacyjne:

- Biuro Analiz i Reagowania, które zajmuje się monitorowaniem i analizowaniem sytuacji w obszarze stanu bezpieczeństwa narodowego oraz występujących w tym zakresie zagrożeń; planowaniem ćwiczeń krajowych sprawdzających Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, sporządzaniem informacji i analiz dotyczących oceny możliwości wystąpienia zagrożeń i ich rozwoju<sup>514</sup>. Komórka ta również odpowiada za organizację posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz prowadzenie polityki informacyjnej dotyczącej zagrożeń naturalnych i bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>515</sup>. Ostatnie z tych zadań polega między innymi na przesyłaniu sms-owych alertów RCB, dotyczących zagrożeń na danym terenie. Wysyłanie ostrzeżeń może być regionalizowane, jednak najmniejszą jednostką do jakiej technicznie da się skierować wiadomość jest powiat. System ten funkcjonuje od 2018 roku i jest oparty na współpracy administracji wielu szczebli. W przypadku gdy samorząd powiatowy przewiduje wystąpienia niebezpiecznych zjawisk lub zdarzeń za pośrednictwem Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, może wystąpić o wystosowanie alertu na danym obszarze. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku województw, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego jest kompetentne do złożenia wniosku o uruchomienie alertu na swoim terenie. W przypadku komunikatów rozprzestrzenianych na terenie całego kraju, RCB pozyskuje informacje od ministerstw czy też służb. Wydanie zgody na wysłanie alertu należy do uprawnień dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa<sup>516</sup>. Działania te były powszechnie stosowane w czasie trwania pandemii COVID-19,

---

<sup>511</sup> <https://www.gov.pl/web/rcb/o-rcb2> (dostęp z dnia 03.10.2023r.).

<sup>512</sup> P. Bała, *Prawo obronne* (...), op. cit., s. 15.

<sup>513</sup> M. Bedźmierowski, *Funkcjonowanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa RP*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” nr 1/2013, s. 183.

<sup>514</sup> Struktura Rządowego Centrum Bezpieczeństw, kompetencje Wydziału Operacyjno - Analitycznego, <https://www.gov.pl/web/rcb/centrum-operacyjno-analityczne> (dostęp z dnia 03.10.2023r.).

<sup>515</sup> Struktura Rządowego Centrum Bezpieczeństw, kompetencje Wydziału Polityki Informacyjnej, <https://www.gov.pl/web/rcb/wydzial-polityki-informacyjnej>, (dostęp z dnia 03.10.2023r.).

<sup>516</sup> Opis procedury uruchomienia alertu RCB, <https://www.gov.pl/web/uw-pomorski/jak-powstaje-alert-rcb>, (dostęp z dnia 28.08.2024r.).

w których to wiadomościach informowano społeczeństwo o nowych zasadach bezpieczeństwa, skierowaniach na szczepienia czy też konieczności zasłaniania nosa i ust maseczkami ochronnymi. Informacje te na polecenie Dyrektora RCB komunikowano bezpośrednio po przyjęciu przez Radę Ministrów kolejnych obostrzeń i zasad postępowania w czasie pandemii<sup>517</sup>.

- Biuro Logistyki i Finansów, komórka ta, pomimo nieco mylącej nazwy zajmuje się newralgicznym aspektem takim jak łączność i cyberbezpieczeństwo. Do jej zadań należy: utrzymanie ciągłości funkcjonowania i administrowanie jawnymi systemami teleinformatycznymi, nadzór nad realizacją zadań wyznaczonych przez politykę ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej<sup>518</sup>

- Biuro Planowania Cywilnego i Ochrony Infrastruktury Krytycznej, opracowuje i aktualizuje dokumenty: raporty o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie systemu zarządzania kryzysowego. Komórka ta, także planuje wykorzystanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do zadań zarządzania kryzysowego<sup>519</sup>.

- **Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego**, został utworzony na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, na jego czele stoi Prezes Rady Ministrów. W skład, oprócz ministrów kierujących działami administracji, w zależności od potrzeb wejść mogą przedstawiciele centralnych organów administracji rządowej, komendanci służb, inspekcji, straży<sup>520</sup>. Zespół pełni funkcje opiniodawczo – doradcze w zakresie zarządzania kryzysowego ale także jest miejscem inicjowania i koordynowania tych zadań na szczeblu centralnym<sup>521</sup>. Obsługą zespołu zajmuje się Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, którego dyrektor pełni jednocześnie funkcję sekretarza omawianego ciała kolegialnego. Od roku 2020, Zespół Zarządzania Kryzysowego zbierał się około 250 razy. W oficjalnych materiałach zaznaczono: „Głównym tematem spotkań była walka z pandemią COVID-19, wojna na terenie Ukrainy, skażenie Odry oraz bezpieczeństwo energetyczne kraju. Ponadto omawiano szczegółowe kwestie związane z przyjęciem uchodźców do Polski, ochroną polskiej granicy z Białorusią, a także

---

<sup>517</sup> Najważniejsze informacje dotyczące alertu RCB, <https://www.gov.pl/web/rcb/alert-rcb---najwazniejsze-pytania-i-odpowiedzi> (dostęp z dnia 03.10.2023r.).

<sup>518</sup> Struktura Rządowego Centrum Bezpieczeństw, kompetencje Wydziału Łączności i Informatyki, <https://www.gov.pl/web/rcb/wydzial-informatyki-i-laczności> (dostęp z dnia 03.10.2023r.).

<sup>519</sup> Struktura Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, kompetencje Wydziału Ryzyka i Planowania <https://www.gov.pl/web/rcb/wydzial-oceny-ryzyka-i-planowania> (dostęp z dnia 03.10.2023r.).

<sup>520</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

<sup>521</sup> G. Pietrek, *Poziomy, struktura i zadania systemu zarządzania kryzysowego administracji rządowej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” nr 3/2011, s. 378.

wyzwania w zakresie cyberbezpieczeństwa, rezerw strategicznych oraz ochrony infrastruktury krytycznej kraju”<sup>522</sup>.

#### 2.3.4. Pojmowanie bezpieczeństwa przez Prezesów Rady Ministrów w XXI wieku

Podobnie jak w przypadku Prezydenta RP, który w orędziu przedstawia priorytety oraz wizję swoich działań, Prezes Rady Ministrów, zobligowany jest do wygłoszenia podobnego przemówienia. Wystąpienie to określane jako exposé, kierowane jest do Sejmu RP. Musi ono zostać wygłoszone w ciągu 14 dni od powołania Rady Ministrów i powinno zawierać program działań nowego rządu. Między innymi na podstawie tego wystąpienia Sejm udziela lub nie udziela wotum zaufania. Udzielenie wotum zaufania, kończy proces powoływania nowej Rady Ministrów i zarazem aprobuje jej działania. W przypadku braku tej aprobaty, Prezes Rady Ministrów musi podać się wraz z rządem do dymisji<sup>523</sup>.

Biorąc pod uwagę jak ważnym elementem programowym nowej Rady Ministrów jest exposé i następujący po nim wniosek o wotum zaufania, warto poddać analizie wystąpienia poszczególnych premierów, by zobrazować w jaki sposób oni oraz ich rządy pojmowały pojęcie bezpieczeństwa i w jaki sposób je definiowały najważniejsze zagrożenia z zakresu zdrowia. Za cezurę czasową, autor dysertacji proponuje przyjąć wiek XXI, co będzie uwidaczniało proces ewolucji postrzegania zagrożeń i da podstawę do współczesnego zrozumienia, skąd wywodziły się dane idee. W tym okresie następujący Prezesi Rady Ministrów, wygłaszali swoje exposé:

- **Leszek Miller** (Prezes Rady Ministrów w latach 2001 – 2004, rząd tworzył Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Unia Pracy), exposé wygłoszone 25 października 2001r.<sup>524</sup> W trwającym 42 minuty wystąpieniu, słowo bezpieczeństwo pojawiło się zaledwie dwukrotnie. Pierwszy raz w bardzo ogólnym kontekście: „Dobre dla nas wszystkich musi być tylko to, co służy Polsce, co buduje dobrobyt, pozycję międzynarodową i bezpieczeństwo naszej Ojczyzny”<sup>525</sup>. Następnie padła zapowiedź, że stan ten będzie tworzony przy współpracy z instytucjami międzynarodowymi biorąc pod uwagę: „możliwości, które daje obecność w NATO

<sup>522</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-zespol-zarzadzania-kryzysowego2> (dostęp z dnia 03.10.2023r.).

<sup>523</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 493.

<sup>524</sup> J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (red.), *Exposé Prezesów Rady Ministrów 1988 – 2019*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 173.

<sup>525</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Leszka Millera, wygłoszone w Sejmie RP 25 października 2001r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

i członkostwo w Unii Europejskiej”<sup>526</sup>. Przypomnijmy, że było to dopiero zarysowanie planów wstąpienia do UE, do której akcesja nastąpiła dopiero w 2004 roku. W wystąpieniu nie padło żadne nawiązanie do kwestii ochrony zdrowia. W trakcie wystąpienia najwięcej miejsca w kontekście bezpieczeństwa poświęcono problematyce zdrowia. Premier szczegółowo określił jakie jego zdaniem są najważniejsze wyzwania, które powinien podjąć, były to: reaktywacja programów promocji zdrowia, skupienie się na wyzwaniach onkologii, walka z chorobami układu krążenia, wprowadzenie programu medycyny szkolnej (dedykowanej uczniom). Co ciekawe o ile politycy zwykle proponowali zwiększenie nakładów w tej dziedzinie to premier Miller zapowiedział, że doprowadzi do oszczędnego gospodarowania środkami finansowymi w ochronie zdrowia oraz zlikwiduje kasy chorych<sup>527</sup>. To ostatnie rozwiązanie faktycznie zostało przyjęte, jednak zamiast rewolucyjnej zmiany, regionalne kasy chorych zostały zastąpione skoordynowanym centralnym Narodowym Funduszem Zdrowia<sup>528</sup>.

- **Marek Belka** (Prezes Rady Ministrów w latach 2001 – 2004, rząd tworzył Sojusz Lewicy Demokratycznej), exposé wygłoszone 14 maja 2004r.<sup>529</sup> Premier na początku wystąpienia zdefiniował jedno z zakresów bezpieczeństwa sektorowego, bezpieczeństwo zdrowotne – jako priorytet prac jego gabinetu. Przedstawił tematyczny zakres projektów ustaw w tym zakresie, które dotyczyły finansowania opieki zdrowotnej ze środków publicznych oraz restrukturyzacji zakładów opieki zdrowotnej (te akty prawne miały być drogą do oddłużenia tych jednostek). Proponował też podjęcie szerokiej debaty publicznej nad koncepcją finansowania NFZ oraz utworzenia mechanizmu partycypacji obywateli tym procesie. Kolejne kwestie dotyczyły niedawnej „euforii” wstąpienia do struktur Unii Europejskiej oraz podsumowania działań wewnątrz tej struktury: „Jako polskie osiągnięcie ocenić trzeba, też przyjęcie naszej koncepcji prezydencji grupowej w Unii oraz postulatów dotyczących podejścia do wspólnej polityki obronnej i zagranicznej oraz polityki bezpieczeństwa”<sup>530</sup>. Kwestie Sił Zbrojnych RP zostały poruszone wyłącznie w aspekcie przypomnienia o złożonym przez Radę Ministrów wniosku o przedłużenie obecności polskiego kontyngentu

---

<sup>526</sup> Ibidem.

<sup>527</sup> Ibidem.

<sup>528</sup> P. Bromer, *Rola i funkcjonowanie NFZ w systemie ochrony zdrowia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr (65)/2014, s. 543.

<sup>529</sup> J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (red.), *Exposé (...)*, op. cit., s. 187.

<sup>530</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Marka Belki, wygłoszone w Sejmie RP 14 maja 2004r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

wojskowego w Iraku. Premier zapowiedział także: „zamiarem rządu jest stopniowa redukcja wielkości naszego kontyngentu”<sup>531</sup>. Kilka miesięcy później Marek Belka po raz kolejny zwrócił się o udzielenie wotum zaufania. Podczas tej debaty zaznaczył, że rząd pracuje nad wspomnianym w poprzednim exposé ustawami a w ramach planowania budżetu na rok 2005 nakłady na finansowanie Narodowego Funduszu Zdrowia wzrosły o 6,5%.<sup>532</sup>

- **Kazimierz Marcinkiewicz** (Prezes Rady Ministrów w latach 2005 – 2006, rząd tworzyło Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona RP, Liga Polskich Rodzin), exposé wygłoszone 10 listopada 2005r.<sup>533</sup> W wystąpieniu słowo bezpieczeństwo pojawia się aż 16 razy. Pomimo iż exposé zazwyczaj jest przemówieniem nakreślającym plany na przyszłość, to w przypadku premiera Marcinkiewicza słowo to wykorzystano w kontekście historycznym, w celu odniesienia się do (negatywnego w przekonaniu Prezesa Rady Ministrów) faktu, iż część funkcjonariuszy służb strzegących bezpieczeństwa, zaczynała swoją pracę w czasie PRL. Z planów działań warto przytoczyć jeden z pięciu wyszczególnionych priorytetów: „program ugruntowania bezpieczeństwa Polski poprzez aktywną politykę zagraniczną i obronną”<sup>534</sup>. Zamyśl ten został ubrany w nazwę IV Rzeczypospolitej, do której odwoływał się w swoim wystąpieniu również Prezydent Lech Kaczyński. Premier Marcinkiewicz bezpieczeństwo definiował głównie przez reformę działań służb np. poprzez zapowiedź likwidacji Wojskowych Służb Informacyjnych a także ograniczenia kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>535</sup>. Jako usprawnienie działań Policji zapowiedziano: „Nowelizacja ustawy o Policji zdynamizuje tę służbę. Odblokuje możliwości awansu dla wyróżniających się funkcjonariuszy”<sup>536</sup>. Bezpieczeństwo na arenie międzynarodowej ma nadal być oparte na sojuszu z USA i współpracy z NATO. Sporo miejsca poświęcono także kwestii bezpieczeństwa militarnego i zmian w Siłach Zbrojnych RP. Jednym z głównych zadań miało być wyciągnięcie właściwych doświadczeń z działań wojsk sojuszników w Iraku, centralizacja przetargów na sprzęt wojskowy i zlikwidowanie zbędnych struktur administracyjnych, to wszystko miało

---

<sup>531</sup> Ibidem.

<sup>532</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Marka Belki, wygłoszone w Sejmie RP 15 października 2004r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>533</sup> J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (red.), *Exposé (...)*, op. cit., s. 197.

<sup>534</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Kazimierza Marcinkiewicza, wygłoszone w Sejmie RP 10 listopada 2005r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>535</sup> Ibidem.

<sup>536</sup> Ibidem.



prować by „nadal modernizować wojsko polskie, tak by mogło współpracować z sojusznikami na najwyższym poziomie technologicznym”<sup>537</sup>. Podczas wystąpienia kilkakrotnie pojawiały się treści z zakresu polityki bezpieczeństwa zdrowia. Zapowiedziano szereg projektów zmian takich jak: nowelizacja ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, ustawy o ustroju ochrony zdrowia, wprowadzenie koszyka świadczeń zdrowotnych przysługujących w ramach ubezpieczenia, zwiększenie nadzoru właściwego ministra nad funduszem zdrowia, utworzenie krajowej sieci szpitali. Całkiem nowym pomysłem, który zebrał gromkie oklaski sali sejmowej, była idea wprowadzenia świadczeń pielęgnacyjnych (finansowanych z budżetu państwa) dla osób w podeszłym wieku<sup>538</sup>. Kolejne działania z zakresu ochrony zdrowia zostały przedstawione miesiąc później, podczas prac nad projektem budżetu na rok 2006, premier Marcinkiewicz zapowiedział przeniesienie środków z obsługi administracyjnej NFZ nadziałania lecznicze<sup>539</sup>.

- **Jarosław Kaczyński** (Prezes Rady Ministrów w latach 2006 – 2007, rząd tworzyło Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona RP, Liga Polskich Rodzin), exposé wygłoszone 19 lipca 2006r.<sup>540</sup> Na początku premier Kaczyński zapowiedział, że jego gabinet będzie rządem kontynuacji, w którym zmieniło się zaledwie dwóch ministrów. W wystąpieniu, słowo bezpieczeństwo padło 17 razy, po raz pierwszy użyto je w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego rozumianego sektorowo jako bezpieczeństwo gospodarcze i energetyczne. O istotności tych aspektów znaczą następujące słowa: „te rodzaje bezpieczeństwa są dziś najistotniejsze”<sup>541</sup>. Dalej wskazano następujące wyzwanie: „Polska potrzebuje ustawy o bezpieczeństwie narodowym, ustawy, która pozwoli, po pierwsze, monitorować te wszystkie zagadnienia, które są związane z bezpieczeństwem państwa”<sup>542</sup>. Z powyższej wypowiedzi można przyjąć, że Prezes Rady Ministrów pojęcia bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo państwa traktował jako tożsame ze sobą. Jest to także pierwsze z exposé szefów rządów, w którym pojawia się sformułowanie „polityka bezpieczeństwa”. Nie zostaje ona zdefiniowana lecz wspomniano zasady, na których

---

<sup>537</sup> Ibidem.

<sup>538</sup> Ibidem.

<sup>539</sup> Stenogram z posiedzenia Sejmu RP z dnia 07.12.2005r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>540</sup> J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (red.), *Exposé* (...), s. 219.

<sup>541</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego, wygłoszone w Sejmie RP 19 lipca 2006r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>542</sup> Ibidem.

ma być tworzona: „polityka bezpieczeństwa musi być polityką scenariuszy czarnych, scenariuszy najgorszych. To jest jej istota. I o tej istocie musimy pamiętać”<sup>543</sup>. Co istotne, dalej wspomniano o ważnym filarze tej polityki – bezpieczeństwie zdrowotnym, którego wypełnienie jest warunkiem koniecznym do realizacji całościowego zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Jako wykonawcę sektorowego obszaru z nazwiska wskazano prof. Religę – pełniącego funkcję Ministra Zdrowia. Do polityki bezpieczeństwa, wprowadzona została kolejna kategoria - „polityka obronna”, w ramach której: „będziemy dalej racjonalizować wydatki na armię, prowadzić jej unowocześnienie”<sup>544</sup>. Dalej w żadnym innym kontekście nie wspomniano o Siłach Zbrojnych RP. O ile w exposé wspomniano o możliwości wystąpienia czarnych scenariuszy to jedna z takich sytuacji niedługo później wystąpiła w sektorze ochrony zdrowia. Było to zagrożenie, które wystąpiło z zakresu chorób zakaźnych i zwrócił na nie uwagę Główny Inspektor Sanitarny. Poddano wtedy kontroli 798 szpitale z czego w 116 placówkach wykryto zły stan sanitarny mogący prowadzić do zagrożeń epidemiologicznych. Wykryto także, że w większości tych placówek nieczystości płynne (w tym z oddziałów zakaźnych) odprowadzane były do ogólnej sieci kanalizacyjnej, co stwarzało kolejne komplikacje. Oprócz tego, nienależycie odchodzono się z odpadami medycznymi i nie zachowywano właściwych standardów na oddziałach chorób zakaźnych<sup>545</sup>. Efektem były zakażenia szpitalne, o których pisały media a politycy opozycyjni domagali się dymisji szefa resortu zdrowia. W sprawie tej interweniował też Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie datowanym na 13.02.2007, żądał stosownych wyjaśnień od Ministra Zdrowia prof. Religi<sup>546</sup>. Podsekretarz stanu Jarosław Pinkas, odpowiadając na te zarzuty przyznawał, że w szpitalach dochodziło do zakażeń wirusem zapalenia wątroby. By temu przeciwdziałać, przeprowadzona została wewnętrzna kontrola oraz wydane zalecenia dot. standardów sterylizacji czy też powszechnego zastosowania sprzętu jednorazowego użytku, w szerszym zakresie zaczęto promowanie szczepień ochronnych. Zalecono

---

<sup>543</sup> Ibidem.

<sup>544</sup> Ibidem.

<sup>545</sup> Biała Księga - O korespondencji i kontaktach między Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Ministrem Zdrowia

w sprawie przestrzegania praw obywateli do ochrony zdrowia w okresie od 14 lutego 2006 do 30 kwietnia 2009, s. 639, wersja elektroniczna: <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12456696400.pdf> (dostęp z dnia 29.08.2024r.).

<sup>546</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13.02.2007 o sygnaturze RPO-551333-X/07/AA, skierowane do Ministerstwa Zdrowia.

także szkolenie personelu medycznego (i innych pracowników) w zakresie epidemiologii i zwalczania możliwych przyczyn zakażeń<sup>547</sup>.

- **Donald Tusk** (Prezes Rady Ministrów w latach 2007 – 2014 oraz od 2023r., rząd tworzyła Platforma Obywatelska oraz Polskie Stronnictwo Ludowe), exposé wygłoszone 23 listopada 2007r. (I rząd) oraz 18 listopada 2011r. (II rząd)<sup>548</sup>. III rząd tworzy Koalicja Obywatelska, Polska 2050, Lewica oraz Polskie Stronnictwo Ludowe, exposé wygłoszone 13.12.2023r..

Pierwsze exposé było najdłuższym tego typu wystąpieniem w historii III RP. Trwało 185 minut. Również rekordowo wiele razy padło słowo „bezpieczeństwo”. W sumie, pojęcie to wymieniono 33 razy. Już na samym początku premier Tusk zauważył, że bezpieczeństwo należy definiować przez zasady wzajemnego zaufania oraz poczucia wzajemnej odpowiedzialności za Ojczyznę. W dalszej części możemy zauważyć nawiązanie do wystąpienia poprzedniego szefa rządu, nowy premier w podobny sposób zdefiniował paradygmaty bezpieczeństwa: „Są obszary gospodarki, od których zależy bezpieczeństwo kraju i wszystkich obywateli. Najważniejszym elementem bezpieczeństwa gospodarczego jest bezpieczeństwo energetyczne”<sup>549</sup>. Pojawiały się także inne paradygmaty bezpieczeństwa takie jak: bezpieczeństwo finansowe i bezpieczeństwo zdrowotne („Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego jest konstytucyjnym obowiązkiem władzy publicznej, a więc także mojego rządu. Stan systemu ochrony zdrowia jest w znacznym stopniu miernikiem stopnia rozwoju cywilizacyjnego”<sup>550</sup>). Było to także pierwsze exposé w historii III RP, w którym tak dużą wagę poświęcono kwestii zdrowia. Odwołanie do tej tematyki pojawiło się 30 razy. Premier stwierdził, że obecnie sytuacja całego sektora jest dramatyczna dlatego jego głównym zadaniem będzie poprawa jej poprawa. Zaproponował uchwalenie ustawy o systemie ochrony zdrowia (co zapowiadali ale nie zrealizowali poprzednicy), zwiększenie dostępności świadczeń zdrowotnych, zwiększenie wynagrodzeń pracowników medycznych, przekształcenie placówek ochrony zdrowia należących do samorządów w spółki prawa handlowego, podział NFZ-u na konkurujące ze sobą podmioty. Wydarzyła się też jedna rzecz dość zdumiewająca - premier Tusk patrząc

---

<sup>547</sup> Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia Jarosława Pinkasa z dnia 08.03.2007 o sygnaturze MZ-PZ-R-073-3747-4/TM/07 skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>548</sup> J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (red.), *Exposé (...)*, op. cit., s. 241.

<sup>549</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, wygłoszone w Sejmie RP 23 listopada 2007r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>550</sup> Ibidem.

w stronę Jarosława Kaczyńskiego powiedział, że w działaniu na rzecz polityki zdrowia potrzebuje także pomocy partii Prawo i Sprawiedliwość i o nią prosi. W stenogramie z posiedzenia zapisano, że w tamtym momencie padły na sali sejmowej okrzyki „pomożemy”. Sporo miejsca poświęcono bezpieczeństwu wewnętrznemu, zdefiniowanemu jako bezpieczeństwo państwa. Zapowiedziano: „Cele te zamierzamy osiągnąć poprzez scentralizowany i skoordynowany system zwalczania najpoważniejszych zagrożeń (...) musimy zbudować sprawny system prewencji wobec przestępczości pospolitej, system ratownictwa, ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego”<sup>551</sup>. Jedną z najważniejszych kwestii odnoszących się do Sił Zbrojnych RP, była zapowiedź profesjonalizacji armii i ograniczenia poboru a „po 2009 rezygnacja z niego w całości”<sup>552</sup>. Jako przypomnienie, pod koniec wystąpienia premier Tusk, zauważył: „najlepszą gwarancją bezpieczeństwa Polski jest nasza obecność w strukturach NATO i oczywiście członkostwo w Unii Europejskiej”<sup>553</sup>.

Efekt zapowiedzi rządu stał się widoczny już rok później, gdy premier skierował do Sejmu omawiany już projekt ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Szef rządu w ten sposób argumentował przyjęcie regulacji: „Akt ten musiał sprostać nie tylko zupełnie nowej sytuacji społeczno - ekonomicznej w jakiej znalazła się Polska, ale i stać się adekwatnym zapleczem prawnym dla diametralnie zmienionej sytuacji epidemiologicznej w skali świata (eradykacja ospy prawdziwej, pojawienie się AIDS, nowych wirusowych gorączek krwotocznych – jak Ebola czy zespołu SARS) i odmiennemu rozumieniu zakażeń i chorób zakaźnych”<sup>554</sup>. Dobra passa rządu w tematyce ochrony zdrowia została przerwana w związku z wystąpieniem globalnego kryzysu finansowego. Jak wynika z interpelacji złożonej przez posła dr hab. Jarosława Matwiejuka (SLD), w wyniku tych okoliczności na polecenie premiera w celu szukania oszczędności, budżet ministerstwa zdrowia ograniczono o prawie 400 mln zł<sup>555</sup>.

Drugie exposé, zostało ogłoszone w nieco innych warunkach, gdy na światowych rynkach nadal trwał kryzys finansowy. Dlatego też, kwestie dotyczące bezpieczeństwa

---

<sup>551</sup> Ibidem.

<sup>552</sup> Ibidem.

<sup>553</sup> Ibidem.

<sup>554</sup> Uzasadnienie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, druk sejmowy 324, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>555</sup> Interpelacja nr 7994 z dnia 12.02.2009r. złożona posła Jarosława Matwiejuka do ministra zdrowia w sprawie negatywnych dla obywateli skutków oszczędności w Ministerstwie Zdrowia, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

pojawiały się głównie w tym kontekście. Prezes Rady Ministrów, następująco definiował nadchodzące wyzwania „musimy przede wszystkim zadbać o bezpieczeństwo obywateli, finansowe, elementarne bezpieczeństwo obywateli”<sup>556</sup>.

Trzecie exposé, ogłoszone w grudniu 2023r. jak to określił premier Tusk, odbyło się w czasie historycznego przełomu. Ze względu na powrót do władzy po 8, wystąpienie było oparte na bardzo obszernej krytyce poprzedników oraz zapewnieniu o lepszym „demokratycznym” jutrze. Problematyka polityki bezpieczeństwa w zakresie zdrowia pojawiła się dopiero pod koniec wystąpienia, w trakcie prezentacji poszczególnych sylwetek ministrów. Jako odpowiedzialną za ten resort wskazano Izabelę Leszczynę, która miała za zadanie mądrze zarządzać finansami w tym sektorze<sup>557</sup>. W zakresie „twardej” polityki bezpieczeństwa, nie pojawiły się zapowiedzi zwiększania sfinansowania Sił Zbrojnych RP, natomiast premier wyznaczył nowemu ministrowi MON zadanie konsekwentnego uzbrajania polskiej armii<sup>558</sup>. Efektem tego okazało się zaplanowane w projekcie budżetu państwa na 2025r. prawie 5% PKB, które mają zostać wydane na obronność<sup>559</sup>. Jeśli zapowiedź ta zostanie zrealizowana, będą to najwyższe wydatki państwa na obronę (w przeliczeniu PKB) w całym NATO.

- **Ewa Kopacz** (Prezes Rady Ministrów w latach 2014– 2015, rząd tworzyła Platforma Obywatelska oraz Polskie Stronnictwo Ludowe), exposé ogłoszone 1 października 2014r.<sup>560</sup> Wystąpienie odbyło się zaledwie rok przed nadchodzącymi wyborami parlamentarnymi a zmiana szefa rządu była podyktowana objęciem przez Donalda Tuska funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej. Na treść wystąpienia, duży wpływ miały wydarzenia w Ukrainie, dlatego dużo miejsca poświęcono bezpieczeństwu militarnemu: „kluczowe jest wzmacnianie potencjału militarnego Polski, ale także ochrona granic oraz współpraca służb porządku publicznego: Policji i Straży Granicznej z siłami zbrojnymi. W sytuacji zagrożenia konieczna jest bowiem integracja wszystkich instrumentów pozostających w rękach państwa. (...) Apeluję do wszystkich sił parlamentarnych o pełną współpracę i poparcie w sprawach bezpieczeństwa naszej ojczyzny. To sprawy najważniejsze. To sprawy, które nie powinny być przedmiotem

---

<sup>556</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, ogłoszone w Sejmie RP 18 listopada 2011r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>557</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, ogłoszone w Sejmie RP 13 grudnia 2023r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>558</sup> Ibidem.

<sup>559</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dot. przyjęcia projektu ustawy budżetowej na rok 2025, <https://www.gov.pl/web/finanse/rada-ministrow-za-przyjeciem-projektu-ustawy-budzetowej-na-2025-rok>, (dostęp z dnia 30.08.2024r.)

<sup>560</sup> J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (red.), *Exposé (...)*, op. cit., s. 317.

walk partyjnych. Polacy w obliczu zagrożeń wykazywali zawsze jedność i pełną determinację w obronie swej niepodległości. Mam nadzieję, że tak będzie również dzisiaj”<sup>561</sup>. Wezwanie wszystkich ugrupowań politycznych do wspólnych, zgodnych działań na rzecz budowania bezpieczeństwa, było konieczne ponieważ nie było wiadome w jaką stronę mogą rozwinąć się wydarzenia za wschodnią granicą. Premier Kopacz, zapowiedziała sukcesywne zwiększanie wydatków na modernizację Sił Zbrojnych RP: „zwiększymy wydatki obronne począwszy od 2016 roku do 2% PKB, zapewni to dodatkowe 800 mln złotych w 2016 roku i odpowiednio więcej w latach następnych”<sup>562</sup>.

Tabela 3. Przegląd wydatków na obronność państwa w latach 2004 – 2015

| Rok  | Wartość rocznego PKB (tys. zł) | Wysokość Wydatków obronnych zapisana w Ustawie budżetowej (tys. zł) | Wysokość Wydatków obronnych wynikająca z art.7.ust.1 nie mniej niż $PKB_{n-1} \cdot 1,95\%$ (tys. zł) | Wydatki obronne (%) | Cz.29. Obrona Narodowa (tys. zł) | Wysokość wydatków w dziale 752 „Obrona Narodowa” (tys. zł) |
|------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 2004 | 885.300.000                    | -                                                                   | -                                                                                                     | -                   | -                                | -                                                          |
| 2005 | 980.900.000                    | 17.239.972                                                          | 17.263.350 <sup>(1)</sup>                                                                             | 1,95                | 17.561.991,0                     | 12.154.961                                                 |
| 2006 | 1.057.900.000                  | 18.064.279                                                          | 19.127.550 <sup>(2)</sup>                                                                             | 1,84                | 18.492.678,8                     | 12.721.358                                                 |
| 2007 | 1.167.800.000                  | 20.294.330                                                          | 20.629.050 <sup>(3)</sup>                                                                             | 1,92                | 210.64.311,4                     | 14.771.482                                                 |
| 2008 | 1.271.700.000                  | 22.681.595                                                          | 22.772.100                                                                                            | 1,94                | 19.672.307,1                     | 16.565.388                                                 |
| 2009 | 1.344.000.000                  | 24.763.322                                                          | 24.798.150                                                                                            | 1,95                | 22.766.265,4                     | 18.081.558                                                 |
| 2010 | 1.415.400.000                  | 2.5718.989                                                          | 26.208.000                                                                                            | 1,91                | 25.001.071,8                     | 18.817.248                                                 |
| 2011 | 1.524.700.000                  | 27.536.242                                                          | 27.600.300                                                                                            | 1,95                | 26.451.163,4                     | 20.163.748                                                 |
| 2012 | 1.595.300.000                  | 29.489.956                                                          | 29.731.650                                                                                            | 1,93                | 28.824.792,1                     | 21.332.088                                                 |
| 2013 | 1.642.900.000                  | 31.447.000                                                          | 31.108.350                                                                                            | 1,97                | 31.170.785,0 <sup>(4)</sup>      | 2.266.4072                                                 |
| 2014 | 1.693.600.000                  | 32.036.550                                                          | 32.036.550                                                                                            | 1,95                | 28.260.940,0                     | 19.689.904                                                 |
| 2015 | 1.790.100.000                  | 38.387.838                                                          | 33.024.498 <sup>(5)</sup>                                                                             | 2,27                | 38.090.473,0                     | 29.925.413                                                 |

Źródło: M. Oziębło, P. Bartosiewicz, Wydatki obronne w Polsce w latach 2005 – 2016, „Systemy Logistyczne Wojsk” nr (45)/2016, s. 152.

Poddając analizie wydatki budżetowe na obronę państwa w czasie rządu koalicji PO – PSL (podczas premierostwa Donalda Tuska a następnie Ewy Kopacz), widoczna była tendencja utrzymywania finansowania na podobnym poziomie w oparciu o Produkt Krajowy Brutto. Wydatki te wahały się od 1,94% PKB w 2008r. do 1,95% PKB w 2014r. Dopiero rok 2015, w którym władzę przejęła Zjednoczona Prawica przyniósł znaczny wzrost wydatków, których poziom osiągnął 2,27% PKB. Należy jednak pamiętać, że budżet na rok 2015 uchwalił i przez większość roku realizował rząd Ewy

<sup>561</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz, ogłoszone w Sejmie RP 1 października 2014r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>562</sup> Ibidem.

Kopacz. Szczegółowe zestawienie wydatków w omawianym okresie znajduje się w tabeli 3.

Biorąc pod uwagę, że Ewa Kopacz była pierwszym i jedynym lekarzem w III RP, który objął stanowisko Prezesa Rady Ministrów, to w jej wystąpieniu na temat bezpieczeństwa zdrowotnego nie padło wiele zapowiedzi. Szefowa rządu chciała się skupić na wdrożeniu od 2015r. pakietu onkologicznego, większym finansowaniu specjalizacji lekarzy i próbie przywrócenia gabinetów stomatologicznych do szkół. Pomimo relatywnie krótkiego kresu funkcjonowania jej gabinetu już dwa miesiące po zaprzysiężeniu, rząd podjął się monitorowania rozprzestrzeniającej się po świecie epidemii wirusa Ebola. Tematem tym zajmował się Rafał Trzaskowski - nowo mianowany wiceminister straw zagranicznych. W Sejmie RP zwracał uwagę, że rząd jest zaniepokojony rozwojem choroby w Afryce i konsekwencjami jakie może wywołać jeśli dotrze na nasz kontynent. Wspominał, że polskie władze przy współdziałaniu Unii Europejskiej, ONZ i USA wspierają lokalne przedsięwzięcia przeciwepidemiczne ale nie rekomenduje się ewakuacji chorych do szpitali w Europie – co mogłoby przyczynić się do rozprzestrzenienia zagrożenia<sup>563</sup>.

- **Beata Szydło** (Prezes Rady Ministrów w latach 2015– 2017, rząd tworzyła tzw. Zjednoczona Prawica: Prawo i Sprawiedliwość, Polska Razem, Solidarna Polska), exposé wygłoszone 18 listopada 2015r.<sup>564</sup> Jego początek był mało konwencjonalny, ponieważ nastąpiło nawiązanie do wydarzeń we Francji – zamachu terrorystycznego, który został przeprowadzony kilka dni wcześniej. W ten sposób, już w pierwszym zdaniu wystąpienia pojawiła się problematyka bezpieczeństwa i dalsze zapewnienie: „Naszym priorytetem będzie zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom naszego kraju. Podkreślę jeszcze raz. Dla rządu Rzeczypospolitej rzeczą nadrzędną jest bezpieczeństwo Polek i Polaków”<sup>565</sup>. W exposé odniesień do bezpieczeństwa, pojawiło się 13. W tym, najważniejsze zawarto pod koniec. Premier zdefiniowała w jaki sposób rozumie omawiane pojęcie: „Po pierwsze bezpieczeństwo rozumiane klasycznie, gdy konflikt zbrojny, choć dziś zamrożony, toczy się u granic naszego kraju. Po drugie bezpieczeństwo gospodarcze. Szczególnie w sferze energetycznej, a także informatycznej. Po trzecie wreszcie uzyskanie właściwego statusu i pozycji państwa na

---

<sup>563</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej z dnia 08.10.2012r. materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>564</sup> J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (red.), *Exposé (...)*, op. cit., s. 333.

<sup>565</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz, wygłoszone w Sejmie RP 18 listopada 2015r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

arenie międzynarodowej”<sup>566</sup>. Tylko raz i to bardzo oszczędnie odwołała się do planów dotyczącym armii, poprzez działania takie jak: „Wzmacnianie, a także rozbudowa naszych sił zbrojnych. Zaplanowane już znaczne inwestycje w uzbrojenie powinny być prowadzone tak, by służyły rozwojowi polskiej gospodarki”<sup>567</sup>. W wystąpieniu Beata Szydło, ani razu nie wspomniała o budowie Wojsk Obrony Terytorialnej, chociaż plany takie, jej formacja polityczna przedstawiała w trakcie kampanii wyborczej. Natomiast w zakresie ochrony zdrowia wyszczególniła wiele problemów, w tym niepodejmowany we wcześniejszych wystąpieniach – określony jako biurokracja. Odwoływała się także, do poglądów prezydentów Lecha Kaczyńskiego i Andrzeja Dudy dotyczących finansowania tego sektora, który nie powinien opierać się na zysku danych podmiotów a być w równym stopniu przeznaczony dla wszystkich obywateli: „Pacjent nie może być pozycją w bilansie, lekarz księgowym, a szpital przedsiębiorstwem”<sup>568</sup>.

- **Mateusz Morawiecki** (Prezes Rady Ministrów w latach 2017–2023, rząd tworzyła tzw. Zjednoczona: Prawica Prawo i Sprawiedliwość, Porozumienie Jarosława Gowina, Solidarna Polska), exposé wygłoszone 12 grudnia 2017 (I rząd) oraz 19 listopada 2019 (II rząd)<sup>569</sup>. W pierwszym exposé Mateusz Morawiecki, zapewniał o kontynuowaniu wizji i działań poprzedniej szefowej rządu. Według niego: „Rząd nie jest od administrowania, ale od rządzenia i rozumiem to tak, że musimy wyznaczać nasze ambitne cele”<sup>570</sup>. Pomimo tak określonych celów, kwestia bezpieczeństwa w wystąpieniu pojawiła się zaledwie 7rotnie. Padły zapowiedzi uszczelniania systemu podatkowego, naprawy służby zdrowia i działań na rzecz gospodarki, energetyki, środowiska oraz realizacji dużych projektów infrastrukturalnych. Na początku wystąpienia został wykorzystany zwrot o „Czterech Jeźdźcach Apokalipsy”, którzy symbolizują największe problemy państwa. Jednym z nich były cywilizacyjne zapóźnienia w sektorze ochrony zdrowia. Remedium miało być zwiększenie finansowania tego obszaru do poziomu 6% PKB. Według Mateusza Morawieckiego przyczyną zgonów 75% Polaków są choroby nowotworowe lub układu krążenia, dlatego w tej dziedzinie postulował stworzenie m.in. Narodowego Programu Zdrowia Kardiologicznego. W dalszej części premier zdefiniował nowe zagrożenia: „Pola bitew

---

<sup>566</sup> Ibidem.

<sup>567</sup> Ibidem.

<sup>568</sup> Ibidem.

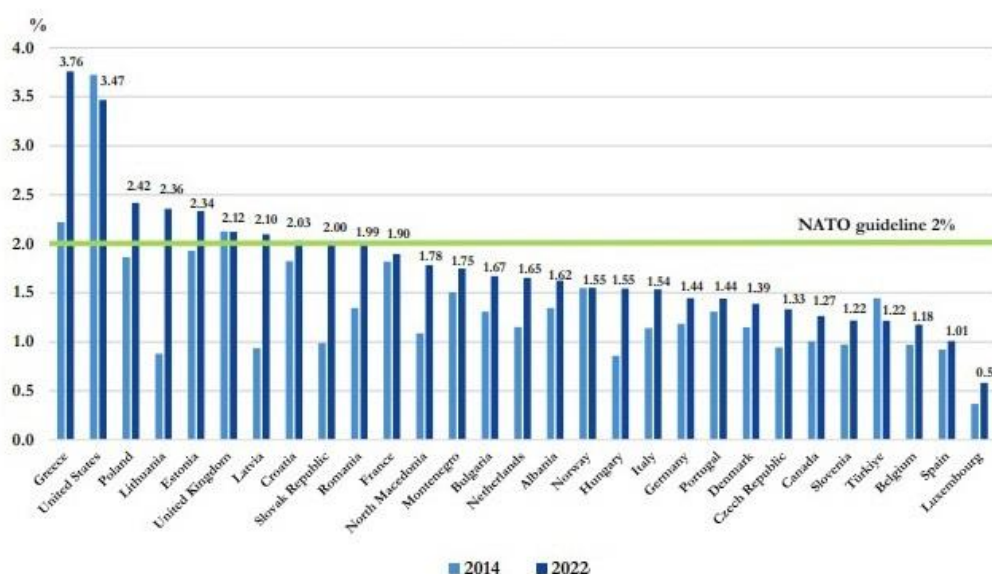
<sup>569</sup> J. Marszałek-Kawa, P. Siemiątkowski (red.), *Exposé (...)*, op. cit., s. 335.

<sup>570</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, wygłoszone w Sejmie RP 12 grudnia 2017r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.



współczesnego świata to cyberprzestrzeń (...) O zwycięstwach w tych bitwach nie decyduje tylko liczba dywizji, ale również soft power – miękka siła”<sup>571</sup>. W kwestii Sił Zbrojnych RP podsumował działania rządu Beaty Szydło jako znaczące wzmocnienie bezpieczeństwa kraju i zapowiedział: „Wykorzystamy także wielki potencjał uzbrojenia armii do wzmocnienia polskiego przemysłu. Armia i polityka obronna muszą się przyczyniać do transferu wysokich technologii do Polski i do ich udomowienia. Będziemy kontynuować konsolidację państw naszego regionu”<sup>572</sup>.

W drugim exposé bezpieczeństwo było definiowane w większości przez pryzmat gospodarki. Dobrym ku temu zobrazowaniem jest stwierdzenie, które poprzedziło zapowiedzi konkretnych rozwiązań: „Żyjemy w epoce przełomu. Świat pędzi do przodu w tempie, jakiego nie widzieliśmy nigdy w dziejach. Stare prawa gospodarcze odchodzą w przeszłość, nowe dopiero się tworzą. Jakie będzie miejsce Polski w świecie, który właśnie przechodzi czwartą rewolucję przemysłową”<sup>573</sup>. Premier stwierdził: „Polska jest dziś bezpiecznym krajem, ale wciąż jest jeden wyjątek. To bezpieczeństwo na drogach”<sup>574</sup>.



Rysunek 11. Wydatki przeznaczane na obronność wśród państwa NATO - porównanie w perspektywie lat 2014 – 2022

Źródło: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022), Communiqué PR/CP(2022)105, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf), (dostęp z dnia 30.08.2024r.).

<sup>571</sup> Ibidem.

<sup>572</sup> Ibidem.

<sup>573</sup> Exposé Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, wygłoszone w Sejmie RP 19 listopada 2019r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego z posiedzeń Sejmu RP z Biblioteki Sejmowej.

<sup>574</sup> Ibidem.

Dalej padły stwierdzenia, że najważniejsze wyzwania to energetyka, demografia, system emerytalny. W wystąpieniu nie padło ani jedno bezpośrednie nawiązanie do sił zbrojnych. Wspomniał tylko konieczność ścisłej współpracy w ramach NATO oraz potrzebę wywiązywania się z przeznaczania 2 proc. PKB na obronę (co w tamtym czasie było już realizowane). W czasie rządów Zjednoczonej Prawicy, Polska stała się jednym z państw, które w Europie najwięcej w odniesieniu do PKB, przeznaczają na obronność. W tym kontekście, zajęliśmy równie wysoką pozycję wśród państw Paktu Północnoatlantyckiego. W oficjalnym raporcie, który opublikował sojusz w 2022 roku, Rzeczpospolita, uplasowała się na trzecim miejscu, nieznacznie ustępując tylko Grecji i Stanom Zjednoczonym.

### **2.3.5. Strategia bezpieczeństwa narodowego**

Można przyjąć, iż organy władzy wykonawczej w zakresie bezpieczeństwa działają wspólnie, najlepszym przykładem jej ścieżka przygotowywania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument ten stworzony na wniosek Prezesa Rady Ministrów musi zostać zatwierdzony przez głowę państwa. Sama strategia według prof. Stanisława Kozieja to: „obowiązująca w państwie koncepcja zapewnienia jego bezpieczeństwa, zawierająca w szczególności identyfikację interesów narodowych i celów strategicznych, ocenę przyszłościowego kształtowania się strategicznego środowiska bezpieczeństwa”<sup>575</sup>. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, należy do tak zwanych dokumentów strategicznych, które są długofalowym wyznacznikiem zadań, które powinny realizować organy władzy. Wykonawczo można to określić w następujący sposób: „Aby wprowadzić w życie treści bezpieczeństwa narodowego, tworzy się strategię bezpieczeństwa narodowego, która ma charakter dokumentu zawierającego długofalowy program działań państwa, w obszarze wyboru priorytetów oraz środków do zapewnienia skutecznej ochrony oraz obrony wartości i interesów narodowych”<sup>576</sup>. Zapisy strategii opierają się na analizie aktualnych zagrożeń międzynarodowych oraz wewnątrz państwa. W III RP począwszy od uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, zwyczajowo przyjęło się, iż każdy z Prezydentów RP „zostawił” po sobie omawiany dokument, były to:

---

<sup>575</sup> S. Koziej, *System bezpieczeństwa(...)*, op. cit., s. 278.

<sup>576</sup> K. Fus, *Kierowanie bezpieczeństwem (...)*, op. cit., s. 44.

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2000 roku, podpisana przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2003 roku, podpisana przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 roku, podpisana przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 roku, podpisana przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego<sup>577</sup>,
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 roku, podpisana przez Prezydenta Andrzeja Dudę<sup>578</sup>,

Obecnie obowiązująca, została zatwierdzona 12 maja 2020 roku. Na wstępie dokument charakteryzuje środowisko bezpieczeństwa, obnosząc się do zmian na arenie międzynarodowej, które negatywnie wpływają na bezpieczeństwo RP. Znaczną ilość miejsca poświęcono na opis działań Federacji Rosyjskiej. Po analizie pierwszej części dokumentu, można wyciągnąć wnioski, iż największe zagrożenia, określone na początku 2020 roku to:

- ekspansywne działania Federacji Rosyjskiej, polegające na rozszerzeniu strefy wpływów, oparte na dezinformacji w Internecie oraz klasycznych mediach, które mają prowadzić do podziału zarówno w samym społeczeństwie jak i w relacjach międzynarodowych;
- zwiększanie potencjału militarnego Federacji Rosyjskiej oraz destabilizacja Europy Środkowo-Wschodniej poprzez działania na zajętych terenach wschodniej Ukrainy,
- konflikty regionalne poza Europą, mogące spowodować zwiększenie presji migracyjnej obywateli tych państw, którzy będą próbowali znaleźć inne bezpieczne miejsce do osiedlenia się;
- ponowna rywalizacja wielkich mocarstw, które określono jako wzajemne działania Stanów Zjednoczonych Ameryki, Chińskiej Republiki Ludowej oraz Federacji Rosyjskiej;
- wykorzystanie surowców energetycznych jako mechanizmu nacisku politycznego;

---

<sup>577</sup> S. Kamiński, *Przegląd (...)*, op. cit., s. 41.

<sup>578</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy dot. podpisania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp-,1752>, (dostęp z dnia 24.09.2023r.).

- zmiany klimatyczne mogące powodować niewystępujące wcześniej w Polsce na dużą skalę zjawiska pogodowe;
- problemy demograficzne wynikające z braku zastępowalności pokoleń;
- rywalizacja (nie tylko militarna) w nowych domenach: cyberprzestrzeni (ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju sztucznej inteligencji) oraz kosmosie (np. pod względem zapewnienia łączności do której niezbędne są satelity)<sup>579</sup>.

Osobne miejsce poświęcono pandemii COVID-19. Z dotychczasowych doświadczeń związanych z jej przeciwdziałaniem wywnioskowano:

- konieczność zwiększenia świadomości zdrowotnej obywateli;
- zbyt mała ilość kadry medycznej (zarówno lekarzy, pielęgniarek jak i pozostałego personelu);
- zwiększające się zapotrzebowanie na świadczenie usług w obszarze zdrowia;
- możliwość powstania odpornych na leki bakterii i wirusów;
- konieczność ścisłego współdziałania organów państwa, które mogą przyczynić się do lepszej koordynacji zagrożeń występujących w dużej skali<sup>580</sup>.

W odpowiedzi na zagrożenia, autorzy wymieniają następujące interesy narodowe, które muszą być spełnione poprzez realizację zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego:

- „1. Strzeżenie niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, suwerenności oraz zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli.
2. Kształtowanie porządku międzynarodowego, opartego na solidarnej współpracy i poszanowaniu prawa międzynarodowego, dającego gwarancje bezpiecznego rozwoju Polski.
3. Umacnianie tożsamości narodowej i strzeżenie dziedzictwa narodowego.
4. Zapewnienie warunków do trwałego i zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego oraz ochronę środowiska naturalnego”<sup>581</sup>.

Realizacji każdego z celów, przyporządkowano jeden z rozdziałów strategii, określanych jako filar. W pierwszym z nich możemy znaleźć następującą instrukcję: „Stworzyć ponadresortowy mechanizm koordynacji zarządzania bezpieczeństwem narodowym poprzez utworzenie komitetu Rady Ministrów”<sup>582</sup>. Realizacja tego zapisu nastąpiła już w październiku 2020 roku. Na mocy zarządzenia premiera, utworzono Komitet

<sup>579</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2020, s. 5 – 8,

<sup>580</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>581</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>582</sup> Ibidem, s. 13.

Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych. W jego skład powołano: Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Zagranicznych a na jego czele stanął Jarosław Kaczyński jako Wiceprezes Rady Ministrów<sup>583</sup>. Do zadań tego organu należy między innymi dokonywanie analiz w zakresie spraw wewnętrznych, porządku publicznego, obronności czy też koordynacji zadań rządu w zakresie bezpieczeństwa. Dr Mateusz Kolaszyński z Uniwersytetu Jagiellońskiego, w komentarzu do stosownego rozporządzenia premiera, dostrzega że uprawnienia komitetu: „są ukierunkowane na zadania opiniotwórczo-doradcze. Nie posiada on prawnych instrumentów nadzoru nad aparatem bezpieczeństwa”<sup>584</sup>. Reasumując - komitet można uznać bardziej za ciało doradcze oraz miejsce spotkań decydentów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Taka formuła, węższego koordynowania procesów może wpłynąć pozytywnie na czas podejmowania działań, ponieważ wiele kwestii z zakresu bezpieczeństwa może zostać omówionych w ramach komitetu i gotowe rozwiązania zostaną przedstawione już na posiedzeniu Rady Ministrów.

Jako jeden z głównych celów strategicznych do dokumentu wpisano rozbudowę Wojsk Obrony Terytorialnej, które mają być elementem powszechnej gotowości obronnej na całym terytorium kraju. W aspekcie ochrony zdrowia, koresponduje to z kolejnym zapisem, powstałym w wyniku analizy sytuacji z czasu pandemii, a mianowicie zaleceniem by: „Rozwijać zdolności systemu ochrony zdrowia oraz struktur administracji publicznej do zwalczania zagrożeń epidemicznych, zwłaszcza chorób wysoce zakaźnych i szczególnie niebezpiecznych”. Tym samym nakazano koordynację i współpracę wielu organów administracji a nie tylko samodzielne działania jednostek ochrony zdrowia w przypadku wystąpienia na terenie kraju negatywnych zjawisk mogących mieć wpływ na obywateli.

Konkluzją strategii zamykającą zadanie: „zarządzanie bezpieczeństwem narodowym”, jest nakaz opracowania ustawy o bezpieczeństwie narodowym. Ten akt prawny, miałby porządkować prawodawstwo w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym, podobnie jak zrobiła to ustawa o obronie Ojczyzny w przypadku ujednolicenia przepisów odnoszących się do Sił Zbrojnych RP. Paweł Soloch – (ówczesny szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego) pod koniec maja 2020 roku zapowiadał: „W BBN powstał zespół, który opracuje założenia ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem

---

<sup>583</sup> Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych.

<sup>584</sup> M. Kolaszyński, *Superministerstwo? Powołanie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych*, „Komentarz KBN” nr 15(70)/ 2020, s. 3.

narodowym, w połowie czerwca ma je przekazać stronie rządowej pracującej nad projektem tej ustawy. Na początku tygodnia prześlemy formalne pismo, w którym wskażemy tematy, które powinny się znaleźć się w ustawie, liczymy, że zgodnie z deklaracją premiera zostanie powołany międzyresortowy zespół do spraw tej ustawy”<sup>585</sup>. W październiku Soloch zrezygnował z pełnionej funkcji a ustawa do dziś nie trafiła do Sejmu. Na oficjalnej stronie Prezydenta RP, możemy przeczytać charakterystykę przygotowywanego aktu prawnego: „Przewidywana ustawa ma także doprowadzić do dostosowania modelu zarządzania kryzysowego do zarządzania kryzysowego NATO, zredefiniować rolę rządowego zespołu zarządzania kryzysowego i zmienić status Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, tak by nie tylko wspomagało ono zarządzanie kryzysowe w razie katastrof naturalnych i awarii technicznych, ale zajmowało się także zagrożeniami terrorystycznymi i podprogowymi. Ustawa ma wskazać główne kierunki w kwestii koordynacji przedsięwzięć wymagających współpracy Rady Ministrów, administracji wojewódzkiej i samorządowej”<sup>586</sup>. W październiku 2023r. do Sejmu trafił natomiast projekt prezydenckiej ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Można przyjąć, że była to kontynuacja omawianego, nieprzedstawionego nigdy aktu prawnego o bezpieczeństwie narodowym. W pracach nad opublikowanym projektem, wykorzystano doświadczenia z trwającej pandemii COVID-19 i na bazie tych wniosków opracowywano nowe regulacje. Manifestacją tego była propozycja utworzenia Wojsk Medycznych, jako samodzielnego komponentu w ramach sił zbrojnych, który podobnie jak Wojska Obrony Terytorialnej nie miał podlegać Sztabowi Generalnemu. W projekcie ustawy precyzyjnie zdefiniowano zadania formacji, która miała m.in. opracowywać zasady bezpieczeństwa medycznego, zabezpieczać medycznie siły zbrojne i współpracować z innymi organizacjami i podmiotami. Co istotne, Wojska Medyczne, miały przejąć zadanie szkolenia innych formacji w zakresie zabezpieczenia medycznego, wykorzystania stosownych procedur<sup>587</sup>. Prezydent Andrzej Duda uzasadnieniu projektu ustawy – piśmie skierowanym do Marszałka Sejmu RP, które można znaleźć w Bibliotece Sejmowej zaznaczył, że wprowadzenie takich zmian jest konieczne w perspektywie „prowadzenia ciągłego procesu wzmacniania systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej

---

<sup>585</sup> <https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/szef-bbn-wkrotce-zalozenia-do-ustawy-o-zarzadzaniu-bezpieczenstwem-narodowym,11681> (dostęp z dnia 07.09.2023r.).

<sup>586</sup> Ibidem.

<sup>587</sup> Druk sejmowy nr 3605, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym odnoszącym się do realizacji zadań przez organy państwa”<sup>588</sup>. Projekt ustawy trafił do tzw. sejmowej zamrażarki, nie został skierowany do pierwszego czytania i prac w komisjach.

## 2.4. Rola Sejmu i Senatu w polityce bezpieczeństwa

Zgodnie z zasadą trójpodziału władzy, Parlament Rzeczypospolitej Polskiej, na który składają się: izba niższa - Sejm RP oraz izba wyższa - Senat RP, jest organem władzy ustawodawczej. Do jego wyłącznych uprawnień należy uchwalanie ustaw<sup>589</sup>. Sejm RP, składa się z wybieranych w demokratycznych wyborach w systemie proporcjonalnym 460 posłów. Na czele izby niższej, stoi Marszałek Sejmu, kierujący pracami i zgodnie z zasadą procedencji stanowisk kierowniczych, będący drugą najważniejszą osobą w państwie<sup>590</sup>. Senat RP, składa się z wybieranych w demokratycznych wyborach w systemie większościowym, 100 senatorów. Na czele izby wyższej stoi Marszałek Senatu, będący trzecią najważniejszą osobą w państwie<sup>591</sup>. Kadencja obydwu izb trwa 4 lata<sup>592</sup>. W przypadku ważnych lub określonych przepisami wydarzeń, obie izby obradują wspólnie jako Zgromadzenie Narodowe<sup>593</sup>. W procesie legislacyjnym zakres prac obydwu izb ma inny charakter, ich działania polegają na tym że: „Do uchwalenia ustawy niezbędne jest wyrażenie stanowiska zarówno przez Sejm jak i przez Senat. Udział ten nie jest jednak równy. Ustawę uchwaloną przez Sejm, Senat może jedynie odrzucić w całości, przyjąć bez poprawek oraz wprowadzić do jej tekstu poprawki”<sup>594</sup>. Jedną z ważniejszych ustaw dotyczących między innymi obronności, jest każdego roku podejmowana ustawa budżetowa<sup>595</sup>. Definiuje ona budżet państwa w tym określa wydatki na obronność, modernizację Sił Zbrojnych RP<sup>596</sup>. Konstytucja RP, wyposażała Parlament w inne ważne kompetencje w zakresie bezpieczeństwa. W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej to właśnie Sejm decyduje o stanie wojny oraz zawarciu pokoju<sup>597</sup>.

---

<sup>588</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>589</sup> A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 58.

<sup>590</sup> M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 55.

<sup>591</sup> M. Chmaj, *Konstytucyjny status Marszałka Senatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2022, s. 82.

<sup>592</sup> S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>593</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., art.141, ( Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483).

<sup>594</sup> A. Antoszewski, *System polityczny (...)*, op. cit., s. 59.

<sup>595</sup> A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 61.

<sup>596</sup> H. Binkowski, *Wojsko i obronność w działalności Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 97.

<sup>597</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., art. 116. ( Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483).

Warto poddać analizie ciała wspierające Parlament w działaniach na rzecz kształtowania polityki bezpieczeństwa. W przypadku Sejmu RP są to:

- **Kancelaria Sejmu** – jednostka organizacyjna powołana do obsługi prac parlamentarnych. Zajmuje się wspieraniem i przygotowywaniem prac Marszałka Sejmu, posłów, komisji sejmowych<sup>598</sup> W jej strukturze działa Biuro Analiz Sejmowych, które odpowiada za przygotowywanie merytorycznych opinii, analiz, raportów oraz dobór ekspertów pracujących podczas posiedzeń komisji tematycznych<sup>599</sup>.
- **Komisje sejmowe** - zajmują się kwestiami legislacyjnymi dotyczącymi określonej wąskiej tematyki. Decydują o wniesionych przez Senat poprawkach, rozpatrują i opiniują założenia projektów uchwał i ustaw. Oprócz tego, Sejm sprawuje również funkcję kontrolną z czego wynikają kolejne kompetencje komisji takie jak: analizowanie działalności poszczególnych działów administracji państwowej, rozpatrywanie sprawozdań i informacji ministrów oraz kierowników naczelných organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych<sup>600</sup>. W posiedzeniach komisji sejmowych mogą brać udział parlamentarzyści, którzy nie są członkami tych gremiów (mogą wypowiadać się w dyskusji lecz nie mają uprawnień by głosować). W każdej kadencji Sejmu obligatoryjnie, powołane muszą zostać komisje stałe, z czego najważniejszymi z punktu zainteresowania tematycznego niniejszej dysertacji są:
  - Komisja do Spraw Służb Specjalnych – jest jedyną z komisji, której posiedzenia są utajnione i brać w nich udział mogą jedynie posłowie będący jej członkami. Komisja zajmuje się opiniowaniem kierunków działań i rozpatrywaniem corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych, opiniowaniem projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych, opiniowaniem wniosków w sprawie powołania i odwołania poszczególnych osób na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców<sup>601</sup>.
  - Komisja Obrony Narodowej – zajmuje się szeroko rozumianymi kwestiami obronności, w tym zgodnie z regulaminem Sejmu sprawami : „funkcjonowania obrony

---

<sup>598</sup> K. Woś, *Kancelaria Sejmu – zadania, struktura, funkcjonowanie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 5 – 6.

<sup>599</sup> Zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r.

<sup>600</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. 2021 poz. 483).

<sup>601</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=9&KodKom=KSS> (dostęp z dnia 11.10.2023r.).



terytorialnej i obrony cywilnej, wykonywania obowiązków w dziedzinie umacniania obronności przez organy państwowe i przedsiębiorstwa państwowe, organizacje spółdzielcze i społeczne oraz przez obywateli”<sup>602</sup>.

- Komisja Zdrowia – kompetencje tego gremium, Regulamin Sejmu, określa w najkrótszej formie i zamyka je w zaledwie jednym zdaniu: „Do zakresu działania Komisji należą sprawy ochrony zdrowia”<sup>603</sup>. W jej ramach działa kilka podkomisji sektorowych, skupionych na konkretnym problemie między innymi onkologii, zdrowiu psychicznym.

- **Zespoły parlamentarne** – ich funkcjonowanie wynika z ustawy o mandacie posła i senatora, w której przewidziano trzy formy zrzeszania się posłów. Pierwsze dwa z nich: kluby i koła poselskie są w głównej mierze zrzeszeniami politycznymi, natomiast zespoły parlamentarne mają być miejscem przedmiotowych rozmów na zdefiniowane tematy<sup>604</sup>. W aktualnej IX Kadencji Sejmu RP, powstały następujące zespoły, których przedmiot dotyczył bezpieczeństwa:

- ds. Kultury bezpieczeństwa i obronności;
- ds. Nadużyć i naruszeń prawa w związku z COVID-19;
- ds. Walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami;
- ds. Wojsk Obrony Terytorialnej.

Senat RP nazywany, też izbą refleksji w zakresie kreowania polityki bezpieczeństwa ma nieco mniejsze kompetencje niż Sejm. Przysługuje mu prawo inicjatywy ustawodawczej, zatwierdzania i wprowadzania poprawek do ustaw, wyrażania zgody na powołanie przez Sejm członków niektórych organów centralnych czy też powoływania swoich przedstawicieli do organów kolegialnych. W zakresie zadań dotyczących bezpieczeństwa Senat wspierają:

- **Kancelaria Senatu** – jednostka organizacyjna powołana do obsługi Senatu RP. W jej strukturze działa Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, które odpowiada za przygotowywanie ekspertyz, analiz oraz raportów dotyczących między innymi procedowanych aktów prawnych z zakresu bezpieczeństwa<sup>605</sup>.

---

<sup>602</sup> Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu RP, (M.P. 1992 Nr 26 poz. 185).

<sup>603</sup> Ibidem.

<sup>604</sup> S. Mołek, Zespoły parlamentarne w Sejmie i Senacie, *Roczniki Administracji i Prawa* 2020, s. 57 – 58.

<sup>605</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, (M.P.2018.846 t.j.).

- **Komisje senackie**, w szczególności stała Komisja Obrony Narodowej – zajmująca się tematyką procedowanych aktów prawnych dotyczących następującego zakresu: obronność i bezpieczeństwo państwa, przemysł zbrojeniowy, działalność i funkcjonowanie sił zbrojnych<sup>606</sup>.

## 2.5. Samorząd terytorialny oraz rządowa administracja w terenie a polityka bezpieczeństwa

W historii Polski władze lokalne (ówcześnie nie nazywane jeszcze samorządowymi) od wieków odgrywały dużą rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym. Szczególnymi tego przykładami są działania w okresach epidemii, gdy miejscy władarze w okresie gdy nie było jeszcze centralnych instytucji, praktycznie samodzielnie byli odpowiedzialni za zwalczanie „zarazy”. Jak podaje prof. Andrzej Karpiński, badający powinności mieszkańców Warszawy na przełomie XVI i XVII wieku – ówczesny magistrat zatrudniał tzw. pracowników powiatowych różnych kategorii. Do zadań strażników powiatowych, należało strzeżenie dróg prowadzących do miasta i niewpuszczanie w obręb murów osób mogących mieć styczność z chorobą zakaźną. Natomiast wywodzący się z najniższych warstw społecznych, grabarze czy też wyganiacze (mający eksmitować z domów chorych), podejmowali działania wobec osób już dotkniętych jak to się ówcześnie przyjmowało - „morowym powietrzem”. Pracownicy ci byli opłacani z miejskiej kasy i tworzyli system przeciwdziałania epidemiom. W Warszawie stworzono nawet specjalne „przepisy powiatowe”, według których miano postępować i organizować działania w przypadku kolejnych zagrożeń. Najważniejszym miejskim urzędnikiem, mającym koordynować te powinności był tzw. burmistrz powiatowy, który w tym celu uzyskiwał szerokie kompetencje<sup>607</sup>. Podobnie z epidemiami władze lokalne radziły sobie w innych regionach. Jak podawały kroniki, Poznań był często „zapowietrzonym miastem”, 300 lat temu zaraza doprowadziła do śmierci prawie wszystkich jego mieszkańców<sup>608</sup>. Termin o powietrzności epidemii wziął się od przekonania, że choroby zakaźne rozprzestrzeniały się przez zepsute/morowe wiatry. W roku 1708, zaraza obejmowała całą Wielkopolskę, w samym tylko Kępnie na przestrzeni kilku lat, epidemia wybuchała kilkakrotnie. Jak

<sup>606</sup> Obwieszczenie Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Senatu. (M.P. 2018 poz. 846).

<sup>607</sup> A. Karpiński, *Pauperes, O mieszkańcach Warszawy XVI i XVII wieku*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1983, s. 98, 102, 105, 130.

<sup>608</sup> J. Burchardt, D. Burchardt, *Morowe powietrze – krótki szkic do historii zarazy na ziemiach polskich w pierwszej połowie XVIII wieku*, „Nowiny Lekarskie” nr (77)/2008, s.334.

podają badacze tamtej epoki, Wielkopolska kilkanaście razy padała ofiarą masowych pomorów. Największe zaś straty w ludziach przypadały na Poznań, którego urzędnicy chronicznie nie potrafili radzić sobie z zagrożeniem. Przyjętą praktyką było, że w obliczu zagrożenia rajcy miejscy uciekali na prowincję, przyczyniając się do braku koordynacji walki z zagrożeniem. W innych miastach wielkopolskich, wydawano zarządzenia by z ulic usuwać nieczystości, izolować zarażonych, wietrzyć izby<sup>609</sup>. Kolejne wielkie wyzwaniem dla władz lokalnych przyniosła epidemia grypy hiszpanki. Jak podaje prof. Krzysztof Jurek, zagrożenie do wielkopolski dotarło relatywnie szybko za pośrednictwem dobrze rozbudowanych linii kolejowych. Masowe zachorowania były też odzwierciedlone w panicznych artykułach w lokalnej prasie. W Nakle lokalne władze zamknęły szkoły, w Chodzieży przedłużono wakacje i skrócono prace urzędów. W Poznaniu Komisja dla Zdrowia Publicznego, wydała dyspozycje by unikać zgromadzeń publicznych, po każdym kontakcie myć ręce oraz często płukać usta wodą z solą<sup>610</sup>.

| System zarządzania kryzysowego |                                                                                    |                                                                   |                                                                                |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Poziom administracyjny         | Organ zarządzania kryzysowego                                                      | Organ opiniodawczo - doradczy                                     | Centrum Zarządzania Kryzysowego                                                |
| Krajowy                        | Rada Ministrów,<br>Prezes Rady Ministrów                                           | Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego                            | Rządowe Centrum Bezpieczeństwa                                                 |
| Resortowy                      | Minister kierujący działem administracji rządowej,<br>Kierownik organu Centralnego | Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego) | Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)             |
| Wojewódzki                     | Wojewoda                                                                           | Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego                         | Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego                                    |
| Powiatowy                      | Starosta powiatu                                                                   | Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego                          | Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego                                      |
| Gminny                         | Wójt,<br>Burmistrz,<br>Prezydent miasta                                            | Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego                             | (nie ma obowiązku utworzenia) gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego |

Rysunek 12. System zarządzanie kryzysowego z uwzględnieniem rządowej administracji w terenie oraz samorządu terytorialnego

Źródło: G. Pietrek, *Poziomy, struktura i zadania systemu zarządzania kryzysowego administracji rządowej*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” nr 3/2011, s. 377.

<sup>609</sup> J. Burchardt, R. Meissner, D. Burchardt, *Oddech śmierci – zaraza dżumy w Wielkopolsce i w Poznaniu w pierwszej połowie XVIII wieku*, „Nowiny Lekarskie” nr (78)/2009, s. 79 – 84.

<sup>610</sup> K. Kurek, *Pandemia, Poznań, 1918–1920*, [w:] B. Koncewicz, K. Krzak-Weiss, K. Kurek, (red.), Wydawnictwo Poznańskie Studia Polonistyczne, s. 323-348.

Współcześnie samorząd terytorialny jest ważnym, chociaż z centralnego punktu widzenia, często pomijanym elementem kreowania i wykonywania działań z zakresu bezpieczeństwa, chociaż również posiada kompetencje mające pomóc walce z epidemiami. W III RP samorząd w obecnie znanej formie ukształtował się na mocy Konstytucji z 1997 roku oraz ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym i wojewódzkim (wcześniej istniał jedynie samorząd gminny)<sup>611</sup>. Miesiąc później, uchwalono ustawę wprowadzającą trójstopniowy podział terytorialny państwa, na mocy której utworzono 16 województw (w miejsce istniejących do tej pory 49) w raz z określeniem siedziby wojewody i sejmiku województwa<sup>612</sup>. Zmiany te, weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku, definiując nowy administracyjny podział kraju. Od tego dnia, wyróżniono: samorząd wojewódzki, samorząd powiatowy, samorząd gminny. Reforma taka miała na celu: „stworzenie warunków dla rozwoju danego terenu i optymalnego zaspokajania potrzeb zbiorowych społeczności go zamieszkujących”<sup>613</sup>. Warto nadmienić, iż najmocniejsze ugruntowanie prawne ma samorząd gminny - jako jedyny został wymieniony w ustawie zasadniczej i określony jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego<sup>614</sup>.

Powyżej wymienione szczeble samorządu terytorialnego, należy poddać analizie działań i kompetencji w zakresie bezpieczeństwa (a szczególnie w kontekście przeciwdziałania pandemii COVID-19).

- **Gmina** – jej organami są wójt/burmistrz/prezydent miasta (w zależności od wielkości i statusu) oraz rada gminy/miasta<sup>615</sup>. Do zadań samorządu gminy należy między innymi: ochrona zdrowia, organizowanie lokalnego transportu zbiorowego, tworzenie pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, wspierania i upowszechniania idei samorządowej, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Najważniejsze z punktu widzenia tematu dysertacji jest zadanie zapewniania: „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej”<sup>616</sup>.

W celu wypełniania tych obowiązków, mogą być tworzone np. straże gminne/miejskie,

---

<sup>611</sup> K. Kociubiński, *Polski samorząd terytorialny a standardy europejskie*, [w:] M. Kulczyński, M. Wiatr, *Polskie interesy narodowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 105 – 120.

<sup>612</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603),

<sup>613</sup> M. Kulczycki, M. Wiatr (red.), *Polskie interesy narodowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 106.

<sup>614</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., art. 164, (Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483).

<sup>615</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024, s. 83.

<sup>616</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688),

które podporządkowane samorządowi, wykonujący swoje funkcje na danym terenie. Wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast, pełnili także rolę szefów obrony cywilnej, na obszarach na których administrują<sup>617</sup>. Ważnym aktem prawnym, nakładającym obowiązki z zakresu bezpieczeństwa na organy gminy jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Na jej podstawie, wójt/burmistrz/prezydent jest zobligowany do: opracowywania i przedkładania staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz jest kompetentny do monitorowania bezpieczeństwa na danym obszarze i usuwania skutków zagrożeń na terenie gminy. Do wykonywania tych zadań w może zostać powołana komórka organizacyjna zarządzania kryzysowego<sup>618</sup>. Dodatkowo obligatoryjnie powinien powstać gminny zespół zarządzania kryzysowego, będący ciałem doradczym, w skład którego wchodzi: wójt/burmistrz/prezydent; przedstawiciele zespolonych służb, inspekcji i straży; reprezentanci społecznych organizacji ratowniczych; pracownicy urzędu gminy/miasta<sup>619</sup>. M. Jurgilewicz, zauważa, że katalog działań gminy w zakresie bezpieczeństwa jest jeszcze szerszy: „Poza tym w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”<sup>620</sup>.

- **Powiat** – jego organami są zarząd powiatu (na czele którego stoi starosta) oraz rada powiatu<sup>621</sup>. Do zadań samorządu powiatu należy między innymi działanie na płaszczyźnie ponadgminnej w zakresie: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, transportu zbiorowego i dróg publicznych. W kwestiach bezpieczeństwa jest to: obronność; zapewnianie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrona przeciwpowodziowa i zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska<sup>622</sup>. Swoje zadania organy powiatu wykonują przy pomocy starostwa powiatowego i jednostek

---

<sup>617</sup> J. Marczak, K. Gąsiorek, *Założenia polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2011, s. 264.

<sup>618</sup> J. Rogozińska-Mikrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Aspra-JR, Warszawa 2010, s. 81.

<sup>619</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz.U.2023.122 t.j.).

<sup>620</sup> M. Jurgilewicz, *Rola terenowych organów administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Difin, Warszawa 2023, s. 196 – 197.

<sup>621</sup> T. Serafin, *Powiatowe programy prewencyjne. Pomiar skuteczności i efektywności*, Difin, Warszawa 2017, s. 19.

<sup>622</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z 2023r. poz. 572).

organizacyjnych, które są częścią powiatowej administracji zespolonej<sup>623</sup>. Ustawa o samorządzie powiatowym, nakłada także obowiązek utworzenia komisji bezpieczeństwa i porządku, która ma na celu pomóc realizować zwierzchnictwo starosty nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami. Do zadań komisji należy: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości<sup>624</sup>. Nie jest to jedyny akt prawny, nakładający na ten szczebel samorządu zadania z zakresu bezpieczeństwa. Również w zakresie zarządzania kryzysowego wymienia się następujące powinności starosty: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie gminnych planów zarządzania kryzysowego<sup>625</sup>. Do pomocy w wykonywaniu tych działań, musi zostać powołany powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, w skład którego wchodzi: starosta, pracownicy starostwa, przedstawiciele służb, inspekcji i straży powiatowych. Ustawodawca, nałożył także obowiązek tworzenia powiatowych centrów zarządzania kryzysowego<sup>626</sup>. Jednostki te najczęściej działają w ramach struktury danego starostwa i zajmują się zapewnianiem przepływu informacji, całodobowym alarmowaniem członków zespołu zarządzania kryzysowego w przypadku wystąpienia określonych zdarzeń<sup>627</sup>.

- **Województwo** – jego organami są zarząd województwa (z marszałkiem na czele) oraz sejmik pełniący rolę uchwałodawczą. Do zadań samorządu województwa należy między innymi: określenie strategii rozwoju województwa, kreowanie rozwoju rynku pracy, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, modernizacji terenów wiejskich. W zakresie bezpieczeństwa jest to: obronność, zapewnianie bezpieczeństwa publicznego<sup>628</sup>. Pomimo takich zapisów, kompetencje w tym zakresie są jednak dość wąskie i ograniczone.

---

<sup>623</sup> J. Guźniczka, S. Stepański, *Zarządzanie kryzysowe – doskonalenie procedur reagowania na przykładzie gminy miasta Szczecin*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 84.

<sup>624</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z 2023 r. poz. 572).

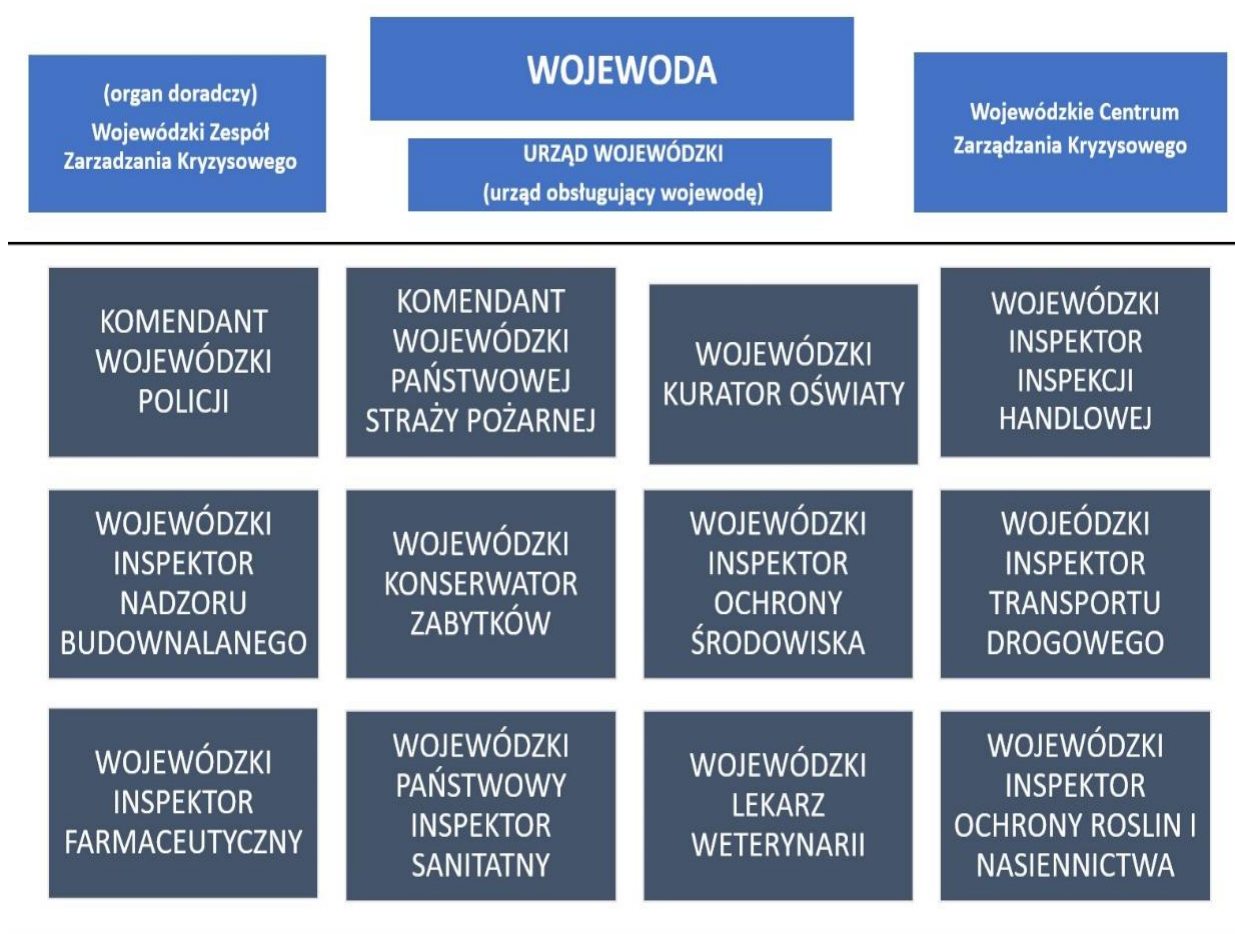
<sup>625</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz.U.2023.122 t.j.).

<sup>626</sup> Ibidem.

<sup>627</sup> S. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Difin, Warszawa 2020, s. 120.

<sup>628</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, z 2023 r. poz. 572).

Należy zauważyć, że ustrój województwa jest dualistyczny, oprócz samorządu wojewódzkiego z marszałkiem na czele i urzędem marszałkowskim obsługującym jego działania, istnieje także administracja rządowa w terenie, której zwierzchnikiem jest wojewoda<sup>629</sup>. To właśnie temu drugiemu filarowi, ustawodawca przypisał bardziej znaczącą rolę w kwestii bezpieczeństwa. Zdanie to podziela M. Jurgielewicz, który zauważa: „Udział marszałka województwa w realizacji zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa publicznego jest zdecydowanie mniejszy, czego efektem jest wyraźny rozdział administracji rządowej i samorządowej na szczeblu województwa oraz przekazanie znaczącej liczby kompetencji w tym obszarze wojewodzie”<sup>630</sup>.



Rysunek 13. Organy, instytucje, inspekcje i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe na terenie województwa

Źródło: opracowanie własne.

<sup>629</sup> K. Meszczyński, M. Walancik (red.), *Współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej i administracji województwa w sytuacjach kryzysowych*, Ruch Wspólnot Obronnych, Dąbrowa Górnicza 2013, s. 123.

<sup>630</sup> M. Jurgielewicz, *Rola terenowych organów administracji (...)*, op. cit., s. 219.

Należy pamiętać, że wojewoda jest też przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Do wyłącznych kompetencji wojewody należy zarządzanie kryzysowe na terenie województwa oraz: wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego; zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego, współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym<sup>631</sup>. W tym celu wojewoda jest zobowiązany utworzyć w urzędzie wojewódzkim komórkę organizacyjną, zajmującą się bezpieczeństwem, która: monitoruje, analizuje i prognozuje rozwój zagrożeń na obszarze województwa; współpracuje z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego; realizuje zadania stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; planuje wsparcie innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz Sił Zbrojnych RP<sup>632</sup>.

Jako organ pomocniczy tworzony jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego<sup>633</sup>, w skład którego wchodzi: wojewoda, przedstawiciele marszałka województwa; kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; wyznaczeni przez Ministra Obrony Narodowej przedstawiciele Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>634</sup>. Obowiązkowo utworzony musi zostać także wojewódzki magazyn przeciwpowodziowy<sup>635</sup> oraz wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, pełniące całodobowy dyżur<sup>636</sup>. Na rysunku numer 13, przedstawiono główne organy, instytucje, straże inspekcje i służby, które podlegają wojewodzie w zakresie prowadzenia działań z zakresu bezpieczeństwa.

Wojewoda posiada także szczególne kompetencje w przypadku zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych. Ustawodawca nakłada na niego obowiązek przygotowania i aktualizowania raz na trzy lata, wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii. Znaleźć się w nim musi charakterystyka możliwych zagrożeń w odniesieniu do specyfiki regionu, wykaz i rozmieszczenie zakładów leczniczych mogących brać czynny udział w przeciwdziałaniu epidemii (należy też

---

<sup>631</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz.U.2023.122 t.j.).

<sup>632</sup> Ibidem.

<sup>633</sup> D. Mikołajczyk, *Zarządzanie. Sprawność terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 96.

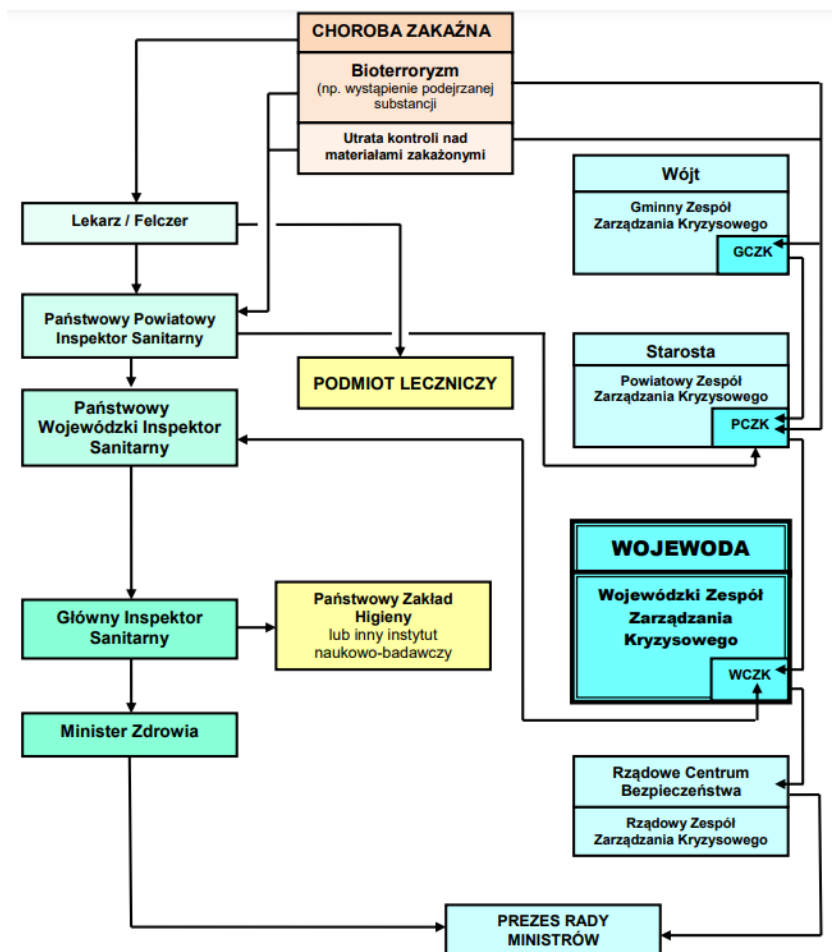
<sup>634</sup> J. Wojnarowski, S. Wojnarowska - Szpucha, *Procedury zarządzania kryzysowego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2017, s. 40- 42.

<sup>635</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, (Dz.U.2023.1478 t.j.).

<sup>636</sup> M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materiałowe i formalne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 162 – 163.



oszacować „wydajność” tych miejsc i określić liczbę pacjentów, które są w stanie hospitalizować, izolować i leczyć). Przygotowanie planu następuje we współpracy z samorządami powiatowymi i gminnymi, które to jednostki są zobligowane, przekazać informacje o określonych podmiotach znajdujących się na ich terenie. Władze tych jednostek samorządu muszą, także posiadać szczegółowe informacje o rozmieszczeniu i wielkości pomieszczeń, które mogą służyć do przeciwdziałania epidemii<sup>637</sup>. W przekazanych dokumentach mogą znaleźć się informacje nie tylko o podmiotach ochrony zdrowia ale także, miejscach użyteczności publicznej (takich jak hale, sale gimnastyczne i inne), które mogą służyć do tworzenia miejsc izolacji czy też innego wykorzystania na wypadek spodziewanego zagrożenia.



Rysunek 14. Rola administracji samorządowej oraz wojewódzkiej w schemacie powiadomienia oraz przekazywania informacji w przypadku wykrycia przypadku choroby zakaźnej

Źródło: Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii. Schemat zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej.

<sup>637</sup> Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, art. 44, (Dz.U.2024.924 t.j.).

Kolejnym katalogiem uprawnień wojewody jest wydawanie wiążących poleceń w sytuacjach nadzwyczajnych, które skierowane mogą być do wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie. Szersze uprawnienia w tym zakresie wprowadziła ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. W myśl, której zakres wydawanych przez wojewodę poleceń został rozszerzony m.in. o natychmiastową wykonywalność takich dyspozycji<sup>638</sup>. Szczególnie intensywnie z uprawnień tych korzystał m.in. Wojewoda Wielkopolski, który bardzo często nakazywał jednostkom samorządu terytorialnego jako podmiotom prowadzącym szpitale do wprowadzenia stosownych zmian w ich funkcjonowaniu (szczególnie wyznaczaniu placówek, oddziałów oraz konkretnej liczby łóżek, które miały być wykorzystywane w trakcie walki z pandemią).

Wojewoda w sytuacji przeciwdziałania chorobom zakaźnym może być dysponentem podziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych. By skorzystać z tych uprawnień, wykorzystanie innych sił i środków musi być niemożliwe lub niewystarczające. W takim przypadku, wnioskując on do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie odpowiednich sił, które z uwagi na stan zagrożenia epidemicznego, stanem epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia, zostają skierowane do wykonywania zadań związanych z przeciwdziałaniem tym sytuacjom<sup>639</sup>. W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim, przyjęto wewnętrzną procedurę działań w przypadku uruchomienia sił i środków Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych. Opowiada za nią dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, a koordynuje Wojewoda Wielkopolski. Algorytm ten został opracowany w 2017 roku. W działaniach tych współuczestniczą takie podmioty jak członkowie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, dowódca 12 Wielkopolskiej Brygady Wojsk Obrony Terytorialnej, powiatowe i gminne centra zarządzania kryzysowego, służby, inspekcje, straże i inne podmioty biorące udział w usuwaniu skutków wystąpienia sytuacji kryzysowej. Wójtowie/burmistrzowie/prezydenci i starostowie składają do wojewody wnioski (lub informują go o wyczerpaniu dotychczasowych konwencjonalnych środków) i proszą by na ich terenie skorzystać ze wsparcia Sił Zbrojnych. Wojewódzkie Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, analizuje te potrzeby i sporządza ich zestawienie. Wojewoda jeśli uzna te potrzeby za

---

<sup>638</sup> W. Drobný, *Szczególne kompetencje wojewody w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19*, „Krytyka Prawa” nr 4(13)/2021, s. 34.

<sup>639</sup> Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, art. 44a, (Dz. U. z 2024 r. poz. 924),

zasadne, kieruje wniosek do Ministra Obrony Narodowej. Po przyznaniu takiej pomocy, wojewoda, starosta, wójt/burmistrz/prezydent, koordynują działania przy współpracy z MON. Przygotowano jeszcze jeden wariant procedury, tym razem dotyczący nie wsparcia oddziałów/poddziałów Sił Zbrojnych RP ale udzielenia specjalistycznych usług wojskowych do wsparcia administracji publicznej w sytuacji kryzysowej. W takiej sytuacji stosowne wnioski (po otrzymaniu prośb od organów samorządu terytorialnego), wojewoda składa do Dowódcy Generalnego (Rodzajów – przypis autora) Sił Zbrojnych RP. Należy zauważyć, że w procedurze przyjętej i podpisanej przez Wojewodę Wielkopolskiego, wspomniano o Dowódcy Generalnym Sił Zbrojnych, jednak zapewne jest to błąd redakcyjny ponieważ takie stanowisko nie istnieje i brakuje w nim kluczowego słowa „rodzajów”<sup>640</sup>.

Na poziomie województwa usystematyzowany został też model przekazywania informacji w przypadku wykrycia chorób zakaźnych. Schemat ten został przedstawiony na rysunku numer 14. Możemy wyróżnić na nim podstawowe elementy, które przetwarzają informacje. Lekarz jako osoba kompetentna do zdiagnozowania choroby, informację tą przekazuje Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu, który to informuje właściwego starostę. W takich okolicznościach, możemy przyjąć że to właśnie ten organ ma szczególnie ważne miejsce w przypadku koordynowania działań, ponieważ jako jeden z pierwszych otrzymuje informacje i dodatkowo korzysta z rekomendacji wypracowanych podczas posiedzeń Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w których zwyczajowo uczestniczą szefowie służb mundurowych i kierownictwo placówek ochrony zdrowia. Mając na uwadze, że powiat jest średnim szczeblem samorządu terytorialnego, który obejmuje zasięgiem kilka gmin to taka lokalna optyka (i znajomość terenu), jest szczególnie ważna w sytuacji przeciwdziałania chorobom zakaźnym. Dodatkowo w polskich uwarunkowaniach to powiaty i gminy są najczęstszymi podmiotami tworzącymi szpitale – określane jako SPZOZ (Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej), na barkach, których (po utworzeniu w nich oddziałów zakaźnych lub przekształcenia placówek w ośrodki jednoimienne) głównie opierało się leczenie pacjentów dotkniętych skutkami pandemii COVID-19<sup>641</sup>. Możemy przyjąć, że zarówno poszczególni starostowie i wojewoda odgrywają kluczową rolę w realizowaniu lokalnej i regionalnej polityki bezpieczeństwa,

---

<sup>640</sup> Procedura MZ-05 – Użycie sił i środków SZ RP w sytuacjach kryzysowych, załącznik nr 3 do wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii dla województwa wielkopolskiego.

<sup>641</sup> E. Rabiej. *Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot tworzący SPZOZ – analiza wybranych aspektów prawnych i finansowych*, „Optimum Economic Studies” nr3/2018, s. 163.

dlatego w dalszej części to z poziomu działań tych organów należy poddać analizie proces przeciwdziałania pandemii COVID-19 w Wielkopolsce.

## **2.6. Polityka bezpieczeństwa w percepcji badanych ekspertów**

Analiza teoretycznych podstaw oraz normatywnych źródeł zarówno bezpieczeństwa jak i polityki bezpieczeństwa, nie jest komplementarnym badaniem, jeśli nie uda się bezpośrednio ustalić jak te paradygmaty postrzegają decydenci oraz naukowcy, którzy swoimi działaniami oraz analizami, mieli oraz mają wpływ na kształtowanie tego procesu. W celu odpowiedzi na nurtujące pytanie, należy sięgnąć po analizę przeprowadzonych wywiadów, w których przedstawione zostały różne (czasem odmienne perspektywy).

W opinii Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Obrony Narodowej dra Władysława Kosiniaka – Kamysza, polityka bezpieczeństwa to wieloetapowy proces, który nie może być postrzegany jedynie przez pryzmat militarny: „Oczywiście jej część militarna, przeliczalna na ilość żołnierzy i sprzętu wojskowego jest ważna, ale bezpieczeństwo ma też swój aspekt informacyjny, ekonomiczny, energetyczny czy właśnie zdrowotny. W zasadzie nie powinno się tych aspektów rozpatrywać rozłącznie, ale w koniunkcji. Spójrzmy na pandemię COVID - 19, wyzwanie z nią związane dotyczyło nie tylko organizacji systemu ochrony zdrowia, ale też dezinformacji obecnej wśród obywateli, również w Internecie. Rozsiewanie fałszywych informacji tylko częściowo wynikało z niewiedzy, w wielu przypadkach pochodziły one ze źródeł zagranicznych, przecież teraz zalewają nas fałszywe treści dotyczących choćby wojny w Ukrainie. Z kolei w walkę z pandemią zaangażowane były też jednostki wojskowe, w tym Wojska Obrony Terytorialnej. Stąd też uważam, że pozornie niepowiązane ze sobą kwestie w istocie składają się na pewien spójny obraz bezpieczeństwa. Zdaję sobie w pełni zdaje sobie sprawę z wagi nie tylko bezpieczeństwa zdrowotnego ogółu społeczeństwa, ale też z zabezpieczenia medycznego żołnierzy (...), pracujemy też nad koncepcją powołania wojsk medycznych w Siłach Zbrojnych RP”<sup>642</sup>. Poza takim wieloaspektowym tłumaczeniem tego zjawiska, wicepremier wskazuje trzy jego zdaniem najważniejsze filary, na których opiera się polityka bezpieczeństwa RP, mówi o: „Budowaniu wspólnoty narodowej, sile w sojuszach i dobrze funkcjonującej, nowoczesnej armii. Poczucie patriotyzmu i wspólnoty narodowej jest podstawą nie tylko w czasie konfliktu, ale także dziś. Bez nich nie ma społecznego przyzwolenia na znaczne wydatki

---

<sup>642</sup> Wywiad z drem Władysławem Kosiniakiem - Kamyszem przeprowadzony w dniu 26.11.2024r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

obronne, nie ma olbrzymiego zainteresowania służbą wojskową jakiego doświadczamy obecnie w Polsce. Ale wspólnota narodowa, przywiązanie do Ojczyzny to także kwestia odporności na wrogą dezinformację, na zagrożenia hybrydowe z którymi się od pewnego czasu znacząco mierzymy. Obchodzimy w tym roku 25-lecie członkostwa w NATO i 20-lecie członkostwa w UE i nie trzeba nikogo przekonywać o tym jak wpłynęło ono na polską gospodarkę i bezpieczeństwo. Dziś mamy jednak ambicje aby nie tylko być w tych elitarnych, ale też wrócić do bliskich relacji z partnerami i przewodniej roli jaką nasz kraj powinien odgrywać. Dzięki temu Polska nigdy nie będzie stała samotnie, ale będzie wspierana przez potęgę militarną i ekonomiczną obszaru euroatlantyckiego”<sup>643</sup>.

Poprzedni Wiceprezes Rady Ministrów ówczesny Minister Obrony Narodowej Mariusz Błaszczak perspektywę tą postrzega bardziej w aspekcie siły militarnej: „Polityka bezpieczeństwa RP powinna być traktowana w możliwie szerokiej perspektywie, obejmując takie obszary jak m.in. bezpieczeństwo międzynarodowej, energetyczne, czy żywnościowe. Dla mnie, jako byłego Ministra Obrony Narodowych oczywiście najważniejszy wymiar ma bezpieczeństwo militarne, którego efektem powinna być polityka skutecznego odstraszania każdego potencjalnego agresora. Jej efektywność jest uzależniona od potencjału Sił Zbrojnych RP”<sup>644</sup>.

Antoni Macierewicz sprawujący urząd Ministra Obrony Narodowej w latach 2015 – 2018, również politykę bezpieczeństwa utożsamia z aspektem militarnym realizowanym głównie przez armię, u której postaw widzi następującą kwestię: „Powiem rzecz, która może się wydawać dosyć szokująca i może być wykorzystywana negatywnie, ale moim zdaniem jest prawdziwa. W wojsku najważniejszy jest patriotyzm (...), jeżeli wojsko jest nawet nowoczesne, nawet ma znakomity sprzęt, a nie jest patriotyczne, to kończy się to tragicznie i ta teza została dramatycznie potwierdzona w 2014 roku, gdy Rosjanie zaatakowali Ukrainę i przejęli dużą część terenu ukraińskiego (...). I to był przykład pokazujący, że oczywiście, powtarzam raz jeszcze, nie ma wątpliwości, że wojsko musi być duże, nie ma wątpliwości, że musi być nowoczesne, nie ma wątpliwości, że musi mieć sprzęt, który daje możliwość skutecznego działania. Ale jeżeli te wszystkie cechy są, a nie ma patriotyzmu, to nie ma podstaw do budowania polityki bezpieczeństwa”<sup>645</sup>.

---

<sup>643</sup> Ibidem.

<sup>644</sup> Wywiad z Mariuszem Błaszczakiem przeprowadzony w dniu 29.01.2025r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>645</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem przeprowadzony w dniu 26.11.2024r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

Dr Janusz Onyszkiewicz, dwukrotnie kierujący Ministerstwem Obrony Narodowej, na początku rozmowy przyznaje, że spotkał się z tak wieloma definicjami i rozumieniem bezpieczeństwa, że skromnie przyznał: „Tutaj zbyt wiele oryginalnego nie powiem”<sup>646</sup>. Pomimo takiego niekonwencjonalnego początku, przedstawił swoją zwięzłą percepcję tego pojęcia: „To działania w sferze publicznej i międzynarodowej, które mają zapewnić jakby wolność od nie tyle zagrożeń, ale od ewentualnie urzeczywistnienia się potencjalnych zagrożeń. A więc daje to jedną z tych wielkich wolności, mianowicie - wolność od strachu”<sup>647</sup>. Należy przyznać, że jest to jednak ciekawe rozumienie zjawiska i sprowadzenie go do realizacji działań decydentów mających spowodować spokój społeczny.

Kolejny z byłych szefów resortu – dr hab. Romuald Szeremietiew kategoryzuje, że politykę bezpieczeństwa powinniśmy rozpatrywać według danego jej podmiotu „Definicję bezpieczeństwa jeżeli ją rozpatrujemy, to zależy ją umieścić w kontekście, zależnie od tego w jakim państwie jesteśmy”<sup>648</sup>. Dalej definiuje on położenie Polski i zaznacza, że właśnie taki aspekt geograficzny w największym stopniu wpływa na pojmowanie i realizację polityki bezpieczeństwa, która musi być pewnym balansowaniem pomiędzy naszymi silnymi sąsiadami w szczególności Rosją i Niemcami. W dalszej kolejności pojawi się podobny motyw o którym wspomniał wcześniej Antoni Macierewicz – morale i patriotyzm armii: „Czasami siła moralna armii jest chyba trzy razy ważniejsza od jej uzbrojenia. A więc to w jaki sposób żołnierz postrzega rzeczywistość i do czego jest gotów, jeżeli chodzi o obronę ojczyzny. Ważne są kwestie postaw patriotycznych, duma narodowa, no wszystkie te rzeczy, które sprawiają, że nam, powiedziałbym, jako społeczeństwu chce bronić się naszego kraju”<sup>649</sup>.

Wiceminister zdrowia senator Wojciech Konieczny, politykę bezpieczeństwa postrzega nie tylko przez pryzmat swojego resortu ale jak wskazuje: „Zdecydowanie definiuje to szerzej”<sup>650</sup>. Jednak realizację poszczególnych zadań umiejscawia jako wyzwanie dla systemu bezpieczeństwa w którym ważna jest perspektywa sektorowej polityki zdrowia: „Obecnie konflikty zbrojne, które obserwujemy, właściwie za każdym razem doprowadzają do kryzysu opieki zdrowotnej. I to zarówno dla kryzysu dla tych osób, które giną na tej

---

<sup>646</sup> Wywiad z dr. Januszem Onyszkiewiczem przeprowadzony w dniu 09.12.2024r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>647</sup> Ibidem.

<sup>648</sup> Wywiad z dr. hab. Romualdem Szeremietiewem przeprowadzony w dniu 11.01.2025r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>649</sup> Ibidem.

<sup>650</sup> Wywiad z Wojciechem Koniecznym przeprowadzony w dniu 11.12.2024r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

wojnie, są rannymi czy to cywile, czy to żołnierzy. Zjawisko to, obserwujemy też w wielu wymiarach (...). W związku z powyższym, uważam, że kwestia całego systemu ochrony zdrowia powinna być ważnym punktem w naszym myśleniu o bezpieczeństwie. Doprecyzujmy: że nie o bezpieczeństwie rozumianym jako zapobieżenie wojnie, że zbroimy się, budujemy jakieś zasieki, szkolimy wojsko aby odstraszyć nieprzyjaciela. Tutaj chodzi o to, że odstraszenie i inne czynniki nie zadziałają w przypadku, gdy inne pozamilitarne systemy państwa nie będą gotowe na takie wyzwania”<sup>651</sup>.

Gen. Mirosław Różański – przewodniczący senackiej Komisji Obrony Narodowej, zaznacza, że przyjął dość szerokie spektrum definicji polityki bezpieczeństwa: „Do swoich rozważań przyjąłem i polecam rozumienie bezpieczeństwa jako stanu osiągniętego przez właściwą obronę przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, militarnymi i niemilitarnymi, wszystkimi dostępnymi siłami i środkami jakimi dysponuje państwa. Bezpieczeństwo należy rozumieć holistycznie nie przywiązując się tylko do jednej z domen, na przykład bezpieczeństwa militarnego. Na tym fundamencie powinna opierać się polityka bezpieczeństwa RP”<sup>652</sup>.

Senator Jerzy Wciśła wiceprzewodniczący senackiej Komisji Obrony Narodowej podaje prawie encyklopedyczną – zwięzłą i spójną, definicję polityki bezpieczeństwa, odnosząc się do krajowej specyfiki: „To zestaw działań, mających zagwarantować Polsce i Polakom bezpieczeństwo, prawo do decydowania lub współdecydowania o własnej ścieżce rozwoju, suwerenność, stabilność prawną, gospodarczą i społeczną oraz jasno określone perspektywy i akceptowane społecznie na przyszłość”<sup>653</sup>. Jego zdaniem proces ten kształtują cztery filary: „Pierwszy: militarny - dobrze zorganizowana i wyposażona armia, zdolna do obrony terytorium i suwerenności – także w ramach wiarygodnych sojuszy. Drugi: wewnętrzny - struktury gwarantujące porządek społeczny, ochronę przed przestępczością wszelkiego rodzaju i naruszaniem praw obywateli oraz wymiar sprawiedliwości chroniący praworządność. Zapewnienie dla funkcjonowania ważnych sfer: energetyki, zdrowia, ochrony środowiska, gospodarki, cyberprzestrzeni, informacji. Trzeci: międzynarodowy - system sojuszy i powiązań gwarantujących funkcjonowanie i rozwój Państwa; dostęp do strategicznych dóbr (energia, leki, żywność) chroniących przed kryzysami. Czwarty: ustrojowy - zapewnienie trwałości ustrojowej Państwa”<sup>654</sup>.

---

<sup>651</sup> Ibidem.

<sup>652</sup> Wywiad z Mirosławem Różańskim przeprowadzony w dniu 01.01.2025r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>653</sup> Wywiad z Jerzym Wciśłą przeprowadzony w dniu 28.12.2024r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>654</sup> Ibidem.

Posel Marcin Ociepa – przewodniczący sejmowej Podkomisji Stałej ds. Społecznych w Wojsku, uważa że nie wie jak powinna brzmieć idealna akademicka definicja omawianego zagadnienia, jednak dla niego jest to: „Ogół działań państwa zmierzający do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa”<sup>655</sup>.

Prof. Ryszard Jakubczak, za najlepsze wyjaśnienie polityki bezpieczeństwa, uważa odwołanie się do elektronicznej, stworzonej przez Wojskową Akademię Techniczną „Encyklopedii Bezpieczeństwa Narodowego”<sup>656</sup>. Definicja ta została opracowana przez dr hab. Paulinę Polko oraz dr hab. Lecha Chojnowskiego, a także została omówiona w jednym z poprzednich podrozdziałów.

Prof. Jarosław Pinkas, podobnie jak Wojciech Konieczny, dużą rolę w polityce bezpieczeństwa przypisuje kwestii zdrowia: „Miejsce zdrowia w polityce bezpieczeństwa jest kluczowe, bo czym jest bezpieczeństwo? Bezpieczeństwo jest pewnym poczuciem ludzi, że mogą żyć bez obaw - bezpiecznie. Bezpiecznie to znaczy wstawać rano wiedząc, że gdyby coś się stało to przyjedzie do nich pogotowie, że mają lekarza, że mają sklep gdzie są podstawowe towary i jest zapewniony łańcuch dostaw (...). Bezpieczeństwo jest stanem emocji, bo bezpieczeństwo jest skierowane dla nas i to my musimy mieć to poczucie bezpieczeństwa, czyli ten stan emocji”<sup>657</sup>.

Prof. gen. Bogusław Pacek na potrzeby wywiadu stworzył wariant swojej definicji pojęcia, która przybiera zwartą akademicką formę: „Polityka bezpieczeństwa wg mnie, to cały konglomerat, kompatybilnie funkcjonujących w państwie działań, zapewniający skuteczne zapobieganie i przeciwdziałanie możliwym zagrożeniom oraz ich neutralizację i zwalczanie w przypadku ich wystąpienia. W skład polityki bezpieczeństwa wchodzi także polityka międzynarodowa prowadzona przez państwo. Polityka bezpieczeństwa zapewnia utworzenie i rozbudowę potencjału bezpieczeństwa państwa w tym zdolności obronnych. Do realizacji polityki bezpieczeństwa państwo tworzy odpowiedni system sił, środków i różnorodnych zasobów, które mogą być wykorzystane do zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Filarami polityki bezpieczeństwa państwa są: A) podstawowe dokumenty: konstytucja i odpowiednie ustawy, rozporządzenia i rozkazy, B) wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo elementy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w tym

---

<sup>655</sup> Wywiad z Marcinem Ociepą przeprowadzony w dniu 20.11.2024r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>656</sup> Wywiad z prof. Ryszardem Jakubczakiem przeprowadzony w dniu 20.01.2025r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>657</sup> Wywiad z prof. Jarosławem Pinkasem przeprowadzony w dniu 10.12.2024r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.



organy i instytucje wchodzące w skład władz wykonawczych bezpośrednio odpowiedzialne za bezpieczeństwo i obronność”<sup>658</sup>.

Gen. Maciej Klisz Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, definiując politykę bezpieczeństwa odwołuje się do słów wicepremiera Władysława Kosiniaka – Kamysza, który właściwie miał określić podstawowe czynniki którymi są „Siły Zbrojne RP, społeczeństwo oraz sojusze”<sup>659</sup>. Oprócz gen. Klisz zaznaczył, że lubi odwoływać się także do zagranicznych doświadczeń: „Bezpieczeństwo posiada bardzo wiele definicji, ja stosuję się najczęściej do definicji zaczerpniętej w US Army War College czyli definiowanie bezpieczeństwa jako budowanie zdolności operacyjnych tak, aby nikt nie mógł zagrozić interesom narodowym (security as ability that others will not threat you)”<sup>660</sup>.

Gen. Leon Komornicki swoją wypowiedź na temat rozumienia polityki bezpieczeństwa ujął w prawie godzinny wykładzie na ten temat, opierając się nie tylko na współczesnym postrzeganiu zagadnienia ale także jego ewolucji i analogiach historycznych. Treść tą da się jednak skrócić do następującego fragmentu: „Bezpieczeństwo państwa jest oczywiście wieloaspektowe, ma złożoną strukturę, począwszy od bezpieczeństwa gospodarczego, informacyjnego, zdrowotnego i w każdym wymiarze funkcjonowania państwa, gdzie są jego interesy. Do polityki bezpieczeństwa możemy zaliczyć praktycznie wszystko. Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa powinna zawsze przeświecać wszystkim tym, którzy piastują kluczowe stanowiska w systemie funkcjonowania państwa, począwszy od prezydenta, skończywszy na urzędniku szczebla samorządowego”<sup>661</sup>.

## 2.7. Wnioski

Przeprowadzona w drugim rozdziale wieloaspektowa analiza pozwoliła na podjęcie próby konceptualizacji polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz określenie jej kluczowych determinantów w wymiarze teoretycznym, prawnym i instytucjonalnym. Rozważania te, osadzone w szerokim kontekście historycznym i filozoficznym, wykazały ewolucję rozumienia bezpieczeństwa – od starożytnego pojmowania go jako stanu wolnego od zagrożeń (etymologiczne *securitas*), przez prymat siły militarnej w ujęciu realistycznym,

---

<sup>658</sup> Wywiad z prof. gen. Bogusławem Packiem przeprowadzony w dniu 11.01.2025r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>659</sup> Wywiad z gen. Maciejem Kliszem przeprowadzony w dniu 04.12.2024r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

<sup>660</sup> Ibidem.

<sup>661</sup> Wywiad z gen. Leonem Komornickim przeprowadzony w dniu 03.04.2025r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

aż po współczesne, holistyczne podejście, uwzględniające aspekty społeczne, ekonomiczne i zdrowotne .

Jako punkt wyjścia do dalszych prac nad analizą realizacji polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, autor niniejszej dysertacji postuluje, biorąc pod uwagę wszystkie powyższe definicje i ich konstruktywną krytykę, w następujący sposób określić badane pojęcie: Polityka bezpieczeństwa państwa: ciągłe, zaplanowane i systematyczne działanie organów państwa - władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej, współpracujących zgodnie z kompetencjami konstytucyjnymi i ustawowymi. Celem polityki bezpieczeństwa jest zapewnienie utrzymania suwerenności, niepodległości, ciągłości państwa wraz z jednoczesnym przeciwdziałaniem zagrożeniom militarnym i pozamilitarnym. Do jej zakresu zaliczamy polityki sektorowe, będące opisem szczegółowego pola działań na płaszczyźnie zdrowia, gospodarki, energetyki, cyberprzestrzeni i innych. Podejmowane przedsięwzięcia oparte są na racji stanu a ich realizacja następuje w oparciu o strategię bezpieczeństwa, która zakłada istotne cele, metody i techniki. Na rację stanu składa się pewność zachowania integralności terytorialnej państwa jako tworu politycznego i geograficznego oraz jego niezależność na arenie międzynarodowej. Polityka bezpieczeństwa oparta jest na dwóch aspektach: wewnętrznym oraz zewnętrznym. Na ten pierwszy paradygmat składa się zapewnienie przestrzegania ładu konstytucyjnego wewnątrz państwa, utrzymanie bezpieczeństwa zdrowia i życia obywateli (oraz innych mieszkańców państwa) poprzez skuteczne działanie służb, formacji mundurowych, opieki społecznej, socjalnej, zdrowotnej a także poprzez funkcjonowanie szkolnictwa, wspieranie przedsiębiorczości i kreowanie warunków do tworzenia miejsc pracy. Aspekt bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oparty jest przede wszystkim na zapewnieniu przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym, takim jak klęski żywiołowe, awarie, katastrofy, zagrożenia dla zdrowia w tym przygotowanie na wypadek wystąpienia epidemii/pandemii. Paradygmat bezpieczeństwa zewnętrznego opiera się na przestrzeganiu postanowień prawa międzynarodowego, skutecznym kreowaniu polityki zagranicznej, której celem jest zachowanie suwerenności, uczestniczenia i współuczestniczenia w międzynarodowych organizacjach na rzecz bezpieczeństwa takich jak np. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego lub Unia Europejska. Jedną z sił oddziałujących w aspekcie polityki bezpieczeństwa zewnętrznego, są siły zbrojne, będące jednocześnie gwarantem obrony w przypadku zewnętrznej agresji jak i elementem odstraszenia przed nią. W przypadku wystąpienia zagrożeń pozamilitarnych, ich poszczególne formacje powinny być kompetentne wspierać działania formacji cywilnych i dzięki koordynacji przez

odpowiednie czynniki polityczne, być formą wsparcia w ramach przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym.

Stworzoną definicję warto umiejscowić we wcześniej omawianych nurtach postrzegania bezpieczeństwa. Nie jest to łatwe zadanie, ponieważ łączyć się w niej będą różne percepcje postrzegania kreowania tego stanu. Bezsporne jest przyjęcie, że zapewnienie bezpieczeństwa jest głównym zadaniem państwa. Takie ujęcie mieści się w koncepcji realizmu (choć realisci dużą wagę przywiązują do działań na arenie międzynarodowej a w przypadku pandemii COVID-19 największa część odpowiedzialności spoczywa na wewnętrznych działaniach państwa). Odrzucić należy jednak klasyczny realizm, uwypuklający twardą siłę militarną jako czynnik twórczy. Bardziej miarodajny wydaje się pryzmat realizmu defensywnego, również państwocentryzny, jednak premiujący współdziałanie, co w przypadku zagrożeń takich jak pandemia jest czynnikiem koniecznym (zachodzi tutaj współdziałanie i wymiana informacji na szczeblu wielu państw, organizacji i innych podmiotów). Powyższa definicja czerpie także z dorobku szkoły kopenhaskiej, łączącej wiele czynników wpływających na bezpieczeństwo i wykazujących konieczność współpracy w tych dziedzinach. Szczególnie widać tu wynikające z tej szkoły wpływające na siebie aspekty bezpieczeństwa takie jak: wojskowy, polityczny i społeczny.

Resumując - Rozdział II dowodzi, że polityka bezpieczeństwa RP jest procesem złożonym i wielowarstwowym. W obliczu nowych wyzwań, takich jak pandemia COVID-19, wymaga ona elastyczności i zdolności do angażowania szerokiego spektrum zasobów państwa – nie tylko wojsk operacyjnych, ale także formacji terytorialnych, administracji cywilnej i systemu ochrony zdrowia. Przeprowadzona analiza teoretyczna i prawna stanowi niezbędny punkt wyjścia do szczegółowych badań nad rolą Wojsk Obrony Terytorialnej w tym systemie, które zostaną podjęte w kolejnych częściach dysertacji.

## Rozdział III

### Obrona terytorialna w polskiej polityce bezpieczeństwa

#### 3.1. Obrona terytorialna – definicja pojęcia

##### 3.1.1. Teoria obrony terytorialnej w ujęciu historycznym

Historia ludzkości jest historią wojen, podobnie jak etymologię słowa bezpieczeństwo mogliśmy wyprowadzić z traktatów starożytnych uczonych, to także wstępna koncepcja obrony terytorialnej również ma antyczny rodowód. W traktacie Sun Tzu pt.: „*O wojnie*”, datowanym na V wiek p.n.e, zwracano uwagę na aspekt terytorialny prowadzenia wojny: „Zbrojenie się zapowiada wojnę, a wojna jest kwestia wielkiej wagi. Ktoś kto się w nią wplątał bez uprzedniego przygotowania, może być poczytany za głupca. Sprowadzając zagadnienie wojny do pięciu zasadniczych czynników – szybko możesz dojść do sedna sprawy. Pierwszym z tych czynników jest czynnik moralny, następnym pogoda, trzecim teren (na którym wojna ma się toczyć), czwartym dowodzenie, i piątym taktyka wojenna”<sup>662</sup>. W powyższych wersach wyróżnić możemy kilka paradygmatów, po pierwsze, uznanie działań wojennych za ważną kwestię do której trzeba się odpowiednio przygotować, tworząc wojsko adekwatne do celów, jakie planuje się osiągnąć, po drugie uznać główne czynniki determinujące o możliwym do osiągnięcia zwycięstwie. Jednym z tych czynników jest terytorialność w rozumieniu: „czy teren jest płaski, łatwy do przemarszu, otwarty czy zamknięty, czy są na nim warunki do przeżycia dla ludzi”<sup>663</sup>. Dalej podkreślono znaczenie tego czynnika: „Terytorium jest podstawą istnienia państwa. Jak można go odstąpić?”<sup>664</sup>. Podobnych odniesień znaleźć jeszcze można kilka, podejmowanie tego tematu w różnych rozdziałach jest podkreśleniem znaczenia tego czynnika. Przy określaniu potencjału własnych sił zauważono: „Elementy sztuki wojennej to przede wszystkim charakterystyka przestrzeni, na której odbywa się wojna”<sup>665</sup>. W cytowanym dziele postulowano, stworzenie armii tak by była zdolna do działań zarówno regularnych jak i nękania przeciwnika gdy już wkroczy na dane ziemie, nakazano wtedy: „zaatakuj z ukrycia wtedy kiedy on się tego nie spodziewa”<sup>666</sup>. Przestrzegano jednak przed tworzeniem głównych sił, składających się

---

<sup>662</sup> Sun Tzu, *Sztuka Wojny*, Przedświt, Warszawa 1994, s. 13.

<sup>663</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>664</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>665</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>666</sup> Ibidem, s. 66.

z nieprzeszkolonych mieszkańców: „Przestępstwem jest opierać się na chłopstwie i nie przygotowywać się do wojny”<sup>667</sup>.

Profesor Ryszard Jakubczak, pierwsze załączki ówczesnych formacji terytorialnych wywodzi z terenów państwa sumero-akadyjskiego oraz starożytnego Egiptu. To właśnie tam w okresie Starego Państwa, datowanym na lata 2850 – 2052 p.n.e, istniał podział na wojska operacyjne do których zaliczały się gwardia faraona i oddziały najemne) oraz lokalne formacje zbrojne, funkcjonujące w 42 okręgach, które jak określił autor, funkcjonowały na terenie wielkością odpowiadającym ówczesnym powiatom. Następnie zauważa, powołując się na badania innego naukowca – J. Orzechowskiego, że największy rozwój formacji terytorialnych nastąpił w okresie Nowego Państwa (1570 – 1085 r. p.n.e). Wtedy to wyszczególniono wojska wewnętrzne<sup>668</sup>.

Kolejnym antycznym uczonym, który w swoich traktatach przywołuje idee tworzenia armii opierającej się na komponencie terytorialnym, był grecki strateg Eneasz Taktyk. Dr hab. Przemysław Wywiał, na bazie jego pism, dostrzegł potrzebę formowania wojsk w dwojaki sposób: opartych na siłach manewrowych oraz terytorialnych<sup>669</sup>. Za potwierdzenie tej tezy możemy przyjąć następujące słowa Eneasza Taktyka: „Ci co wyruszają na wyprawę, muszą zostać ustawieni w porządku odpowiednim do terenu, przez który przebiega marszruta: czy to trzeba przechodzić przez kraje niebezpieczne i ufortyfikowane, czy poruszać się wąwozami, czy iść przez równiny i wzdłuż terenów górzystych, które znajdują się po prawej stronie szlaku, bądź maszerować przez okolice, gdzie łatwo o zasadzki, czy kiedy musimy dokonać przeprawy przez rzeki – tam szlak bojowy będzie zależał od tych czynników. Z drugiej strony do tego typu działań nie należy formować oddziałów z obywateli, którzy wyznaczeni są do obrony murów i pełnienia straży obywatelskiej, bo tutaj wymaga się raczej, aby uwzględnić topografię polis i bieżące zagrożenie”<sup>670</sup>. W powyższym rozumieniu, siły złożone z obywateli danego miasta państwa (polis), w czasie trwania kampanii wojennej, gdy siły główne wyruszą na wroga terytorium, powinny zająć się obroną własnego terenu i nie mogą zostać włączone w skład wojsk atakujących. Dodatkowo pada także, nazwa formacji która ma być utworzona – straż obywatelska. Już przez same takie określenie, należy przyjąć, że miała składać się ona

---

<sup>667</sup> Ibidem, s. 42

<sup>668</sup> R. Jakubczak, *Współczesne wojska obrony terytorialnej*, Bellona, Warszawa 2015, s. 54 – 57.

<sup>669</sup> P. Wywiał, *Obrona terytorialna w poglądach klasyków strategii*, [w:] R. Parafianowicz, J. Tym, R. Chrupek (red.), *Obronność Polski w XXI wieku – II edycja*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019, s. 234.

<sup>670</sup> E. Taktyk, *Obrona oblężonego miasta*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2007, s. 51 - 52.

z wolnych obywateli a tym samym być strukturą częściowo dobrowolną, niebędącą częścią sił manewrowych/uderzeniowych, natomiast przeznaczoną do utrzymania wewnętrznego porządku. Rozwinięto także założenia na bazie, których powinna opierać się ta siła. Dano konkretne wskazówki: „Pierwszym zadaniem będzie zatem dokonanie wśród obywateli selekcji takich ludzi, którzy wydają się najbardziej pewni i najbardziej doświadczeni w sprawach wojny – mają towarzyszyć urzędnikom jako ochrona. W dalszej kolejności powinno się wybrać jednostki, które będą zdolne wytrzymać jak największe trudy, a po dokonaniu podziału – uformować z nich oddziały, aby uszeregowani w taki sposób byli pod ręką. Muszą umieć pełnić służbę i w czasie wypraw i podczas patrolowania miasta, muszą umieć przyjąć z pomocą tym, którzy znaleźli się w ciężkim położeniu, powinni też wypełniać inne podobne do tych obowiązki”<sup>671</sup>. Powyższe zapisy należy uznać jako pierwszą, (a dodatkowo pochodzącą z czasów antyku) instrukcję działania formacji obrony terytorialnej. Biorąc pod uwagę współczesne doświadczenia, uwidacznia się fakt, że już w tamtym czasie wykazano, iż opisana straż obywatelska, miała przeciwdziałać zarówno zagrożeniom militarnym jak i pozamilitarnym. Takie podwaliny są bardzo cenne z naukowego punktu widzenia, ponieważ wprost wyszczególniono, zadanie ochrony urzędników (czyli współcześnie rozumianej administracji), patrolowania miasta (czyli utrzymania porządku na danym terytorium i zabezpieczenia tyłów armii manewrowej/operacyjnej) oraz przyjęcia z pomocą tym, którzy znaleźli się w ciężkim położeniu – czyli innym obywatelom, których dotyczą negatywne konsekwencje aktualnej sytuacji (dziś możemy zdefiniować to jako przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym). Eneasz Taktik, zarysowuje strukturę formacji straży obywatelskiej, dzieląc ją na mniejsze grupy poprzez wyznaczanie konkretnych zadań. Podział ten ma być determinowany wiedzą, doświadczeniem oraz siłą fizyczną danej osoby: „Z pozostałych oddziałów obywatelskich należy wybrać do pełnienia straży ludzi najsilniejszych fizycznie – w sile wieku i rozkwicie młodości – oraz wyznaczyć ich do pilnowania murów”<sup>672</sup>. Takie rozdzianie ówczesnie było najbardziej racjonalne, ponieważ obrona wałów – czyli systemu odgradzającego miasto państwo od zewnętrznych zagrożeń i dających poczucie bezpieczeństwa przed wtargnięciem wrogich siły, było najważniejszym (strategicznym z punktu widzenia przetrwania państwa – miasta) zadaniem opisywanej formacji. Dano także rekomendacje przy ustanawianiu dowództwa nad tymi siłami: „Dowódca tych oddziałów musi być człowiekiem zarówno rozważnym, jak i silnym a ewentualne obalenie ustroju politycznego powinno nieść dla

---

<sup>671</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>672</sup> Ibidem, s. 54.

niego jak najpoważniejsze konsekwencje”<sup>673</sup>. Wywnioskować z tego można, że straż obywatelską uznawano za znaczącą siłę, mogącą odgrywać funkcje polityczne i tym samym należy przedsięwziąć kroki by ewentualne działania nie były sprzeczne z panującym ustrojem i porządkiem publicznym.

Skupiając się na kolejnych starożytnych dziełach, warto wziąć pod uwagę pod uwagę „*Zarys wojskowości*” Flawiusza Wegencjusza. Ten rzymski historyk, żyjący w IV wieku naszej ery, przestudiował dotychczas mu znane zmagania wojenne. Pisał: „Znajomość rzemiosła wojennego wzmacnia zapał do walki; każdy wszak bez obawy bierze się do tego, czego jest pewien i dobrze przyswoił. I właśnie dlatego nawet garstka żołnierzy wyszkolonych na wojnie szybciej odniesie zwycięstwo w bitwie niż surowy i niewyćwiczony tłum, który jest zawsze z góry skazany na porażkę”<sup>674</sup>. Jest to zgodne z wcześniejszymi twierdzeniami Sun Tzu, ostrzegającego przed opieraniem się na niewyszkolonym chłopstwie. Flawiusz, w rozważaniu o tym czy ludność miejska nadaje się do walki uważa: „Trzeba i koniecznie miejską ludność przymuszać pod broń. Gdy zaciągną się do służby wojskowej, niech najpierw uczą się pracować, odbywać ćwiczenia, dźwigać ciężary, znosić słońce i kurz. Karmić ich skąpą zwyczajną strawą, kazać im spać raz pod gołym niebem, raz pod namiotami a dopiero później uczyć ich posługiwać się bronią”<sup>675</sup>. O ile jednak dostrzegał walory żołnierzy rekrutujących się z mieszkańców miast, to przy tworzeniu armii postulował inny podział: „Piechota dzieli się na dwie części, wojska posiłkowe oraz legiony. Wojska posiłkowe rekrutują się ze sprzymierzeńców i związkowców (...). Te oddziały posiłkowe jako lekkozbrojne dołączano zawsze do legionu, dobrze wiedząc, że ich rola w bitwie ogranicza się raczej do pomocy gdyż nie stanowią one zasadniczego trzonu armii”<sup>676</sup>. Armia Rzymu miała głównie ekspansywny charakter, znalazło to swoje odzwierciedlenie w pismach Flawiusza, traktujących przede wszystkim o uderzeniowych aspektach sił zbrojnych. Nie zmienia to jednak faktu, że przeszkalanie obywateli (w ówczesnym rozumieniu byli to wolni mieszkańcy republiki a później cesarstwa rzymskiego) w sztuce posługiwania się bronią, było bardzo cennym rozwiązaniem, dzięki któremu osoby te były gotowe na służbę zarówno w legionach jak i przy wspieraniu działań podczas oblężenia ośrodków miejskich w których przebywali. Praktycznie od samego początku istnienia Rzymu – jeszcze w czasie gdy jego terytorium nie

---

<sup>673</sup> Ibidem.

<sup>674</sup> F. Renatus, *Zarys wojskowości ksiąg cztery*, „Meander”, nr 10/1973, s. 404.

<sup>675</sup> Ibidem, s. 405.

<sup>676</sup> Ibidem, s. 487.

wykraczało poza Półwysep Apeniński, istniał obowiązek *Dilectus* przymusowej służby wojskowej, który obejmował wszystkich obywateli zdolnych do tego obywateli.

W epoce nowożytnej, pruski generał i teoretyk wojskowości w swoim dziele „*O wojnie*” przestrzegał, że konflikt zbrojny to długotrwały proces, który nie składa się tylko z jednego uderzenia. Dlatego należy przedsięwziąć stosowne środki: „Gdyby podczas wojny istniało tylko jedno rozstrzygnięcie albo szereg rozstrzygnięć równoczesnych, wówczas wszelkie przygotowania do nich zmierzałyby oczywiście ku ostateczności. Jakiegokolwiek zaniedbania nie można by już było absolutnie naprawić, a rzeczywistość wkraczałaby jako sprawdzian naszych rozważań tylko w formie przypuszczalnych wiadomości o przygotowaniach przeciwnika - wszystko inne opierałoby się znowu na pojęciach oderwanych. Gdy jednak rozstrzygnięcie składa się z szeregu kolejnych aktów, to z natury rzeczy każdy akt poprzedni ze wszystkimi swymi zjawiskami może się stać sprawdzianem dla następnego i w ten sposób rzeczywistość usuwa pojęcia oderwane i hamuje dążność do ostateczności (...) Kraj, wraz ze swym obszarem i zaludnieniem, jest nie tylko źródłem właściwych sił zbrojnych, ale również i sam przez się stanowi nieodłączną część sił działających w wojnie, a mianowicie tę jego część, która tworzy teatr wojny albo wywiera nań znaczny wpływ<sup>677</sup>. Takie potraktowanie konfliktu, jak długotrwałego procesu związanego z danym obszarem, wskazuje konieczność przygotowania należytej obrony zarówno tyłów własnych wojsk jak i miast wewnątrz państwa. By takie działania były możliwe i skuteczne Clausewitz, postulował powołanie lokalnych formacji obrony, określanych jako Landwehr. Pojęcie to powstało z połączenia niemieckich słów *land* oznaczającego dany teren/kraj oraz *wehr* - tłumaczone jako obrona. Formacje te miały tworzyć nowy rodzaj wojsk – obronę krajową. Clausewitz, przywoływał, też doświadczenia historyczne: „W nowszych czasach używano jej też poza krajem do natarcia na kraj nieprzyjacielski i nie da się zaprzeczyć, że organizacja jej w wielu państwach, np. w Prusach, jest tego rodzaju, iż należy ją uważać niemal za część wojska stałego. Nie należy więc ona wyłącznie do obrony”<sup>678</sup>. Po raz pierwszy w piśmiennictwie określono jedną z głównych zasad, dotyczącą dobrowolności służby: „Poza tym już w samym pojęciu obrony krajowej tkwi zawsze myśl o nadzwyczajnym, mniej lub więcej ochotniczym współdziałaniu na wojnie całej masy ludowej z jej siłami fizycznymi, zasobami i nastrojami, Im bardziej organizację obrony krajowej oddala się od tych zasad, tym bardziej staje się ona wojskiem stałym pod inną tylko nazwą. Będzie ona miała więcej zalet wojska stałego, ale

---

<sup>677</sup> C. Clausewitz, *O wojnie*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2022, s. 16.

<sup>678</sup> Ibidem, s. 295.



też i w większym stopniu będzie pozbawiona zalet właściwej obrony krajowej, a mianowicie w zakresie użycia jej sił, który jest o wiele rozleglejszy, o wiele mniej określony, o wiele łatwiejszy do podniesienia go przez ducha i nastrój masy. W tym tkwi istota obrony krajowej; organizacja jej musi uwzględniać możliwość współdziałania całego narodu. W przeciwnym razie obiecywanie sobie po obronie krajowej czegoś szczególnego byłoby tylko złudzeniem”<sup>679</sup>. Clausewitz, jako pruski oficer, uczestnik wielu walk – w tym bitwy pod Waterloo, swoją pracę naukową oparł głównie na analizie współczesnych mu doświadczeń. Można przyjąć, że był ojcem pierwszej nowożytnej idei wojny powszechnej, rozumianej przez pryzmat zaangażowania w nią nie tylko regularnych sił zbrojnych. Zdefiniowana przez niego obrona krajowa, była jednym z przykładów włączania lokalnych społeczności na rzecz obrony własnego terenu. Widocznie rozgraniczono kompetencje regularnej armii i oddziałów ochotniczych (dobrowolna forma służby była jednym z głównych determinantów całego przedsięwzięcia). Współpraca lokalnej społeczności, miała mieć także dodatkowy aspekt, poprzez współdziałanie osób pochodzących z tych samych ziem, nawiązywałoby się między nimi poczucie odpowiedzialności i przekonanie, że bronią własnych domów. Dlatego też wspomniano o „podniesieniu poziomu ducha” – rozumianego przez pryzmat współczesnych doświadczeń jako wysokie morale czyli gotowość do wypełniania obowiązku, konieczności ponoszenia wyrzeczeń i walki za cenę strat. Wykorzystanie lokalnej ludności jako *Landwehry* to nie jedyne spostrzeżenie Clausewitza, wprowadza on kolejne pojęcie – powstanie ludowe. Zagadnieniu temu poświęcił cały rozdział. Powstanie takie definiuje jako jedną z metod walki. Jako wyznacznik działań przedstawia: „Użycie pospolitego ruszenia i uzbrojonych grup ludowych nie może i nie powinno kierować się przeciw nieprzyjacielskim siłom głównym ani nawet przeciwko znaczniejszym jego korpusom. Nie ma ono zadania miażdżenia samego jądra, tylko podgryzanie na powierzchni i na skrajach”<sup>680</sup>. Możemy zauważyć bardzo realistyczne podejście do opisywanego zagadnienia. W domyśle teoretyk zdaje sobie sprawę, że siły powstańcze bez względu jak liczne by były, nie powinny szukać bezpośredniej konfrontacji i chęci stoczenia walnej bitwy. Biorąc pod uwagę nawet wysoki poziom „ducha”, takie starcie z regularnymi oddziałami byłoby z góry skazane na niepowodzenie. Wyróżniony został także *landszturm* (pospolite ruszenie), które od obrony krajowej odróżnia się doraźnością, tym samym niższą wartością bojową determinowaną m.in. gorszym przeszkoleniem (lub jego brakiem). Walka powinna składać się

---

<sup>679</sup> Ibidem.

<sup>680</sup> Ibidem, s. 378.

z rozproszonych potyczek, wybierania małych celów, które byłyby dla wroga najbardziej uciążliwe. Powstanie takie miałoby szczególnie groźne konsekwencje, gdyby wybuchło na tyłach wrogich oddziałów. Wtedy wymusi to podział sił i rozproszenie środków. Powinno też, objąć jak największy obszar, dzięki czemu będzie dużo bardziej trudne do stłumienia. Clausewitz, daje nawet instrukcję według której powstanie powinno być prowadzone. Spełnienie poniższych warunków zwiększa szanse jego powodzenia:

- „1. Aby wojna prowadzona była wewnątrz kraju;
2. Aby nie była ona rozstrzygnięta przez jedną jakąś katastrofę;
3. Aby teatr wojenny obejmował znaczne połacie kraju;
4. Aby charakter narodu sprzyjał temu sposobowi walki;
5. Aby kraj był bardzo poprzecinany i niedostępny albo wskutek gór lub lasów i błot, albo też wskutek charakteru jego uprawy”<sup>681</sup>.

W odniesieniu do poszczególnych punktów należy zauważyć nacisk położony na wykorzystanie terenu, na którym ma być prowadzona walka. Pierwszy paradygmat jest kluczowy, walki powstańcze powinny być graniczone do ziem które zna lokalna ludność. Próba przeniesienia walk prowadzonych przez pospolite ruszenie lub też masy ludowe na teren państwa nieprzyjaciela, z założenia jest skazany na porażkę. Siłom tym, brakłoby aprowizacji, przewagi wynikającej ze znajomości topografii oraz przychylnego (lub przynajmniej neutralnego) nastawienia mieszkańców. Zalecenia te, w uwspółcześnionej wersji, możemy przyjąć jako wyznaczniki działań formacji obrony terytorialnej.

Niecałe 100 lat później, myśli Clausewitza rozwinął Erich Ludendorff - jeden z niemieckich głównych dowódców biorących udział w I wojnie światowej. Jego książka „Wojna totalna”, była analizą działań i doświadczeń z konfliktu, w którym uczestniczył. Ukazała się ona w 1935 roku, zaledwie dwa lata przed śmiercią autora. Pomimo walorów naukowych, publikację tę należy traktować także jako manifest polityczny i postrzegać ją w perspektywie czasu jakim powstawała. Erich Ludendorff, był członkiem i zwolennikiem NSDAP, brał czynny udział Puczu Monachijskim. Po zdobyciu władzy przez Hitlera, nie przyjął jednak stopnia feldmarszałka, ponieważ upokorzeniem dla niego miało być, że otrzymuje go od byłego kaprała. Ludendorff uważał, że teorie Clausewitza są przestarzałe i studiowanie ich może wywołać nieporozumienie, dał tego dobitny przykład: „Skończył się okres wojen gabinetowych, tzn. wojen, które były prowadzone przez rządy za pomocą ich armii a udział ludności sprowadzał się jedynie do płacenia podatków, ponoszenia ciężarów

---

<sup>681</sup> Ibidem, s.377.

wynikających z przemarszu wojsk, leży zimowych i samej walki”<sup>682</sup>. Według koncepcji wojny totalnej do walki, zaangażowany miał być cały naród. Powszechny pobór do wojska miał prowadzić do stworzenia armii składających się z dwóch komponentów: uderzeniowego i zapasowego. Jednak komponent zapasowy to nie rozwinięcie idei *Landwehry*, a przymusowe wcielenie do tych oddziałów osób o gorszej wartości bojowej. Pomimo takiego kształtu, w książce znalazł się krótki fragment opisujący walki nieregularne. Szczególnie oparto się tu na doświadczeniach działań wolnych strzelców, którzy podczas wojny francusko – pruskiej, na przełomie lat 1870 – 1871 zaskoczyli przeciwnika. Według Ludendorffa, działania partyzanckie powinny być prowadzone zgodnie z prawem międzynarodowym, a więc przez umundurowane oddziały, będące składową armii: „Partyzantka odpowiada ostatecznie prawom i zwyczajom międzynarodowym, jeśli np. prowadzona na tyłach zwycięskiej armii przez wojskowo wyszkolonych ludzi, którzy noszą odznaki i znajdują się pod wojskowym kierownictwem. Ciężka sytuacja narodu wymaga takiej partyzantki. Jest ona tylko wówczas możliwa, jeśli naród wykazuje ścisłą i duchową chęć walki w obronie życia”<sup>683</sup>.

Na powyżej przywołanych działaniach teoretyków i praktyków wojskowości, można zakończyć analizę historyczną poza polskich podstaw teorii obrony terytorialnej. Biorąc pod uwagę, okresy historyczne, dużą rozbieżność czasową, oraz fakt, że idea obrony powszechnej rozumianej w perspektywie terytorialności była obecna zarówno w starożytności, średniowieczu i czasach nowożytnych, możemy uznać te odmiennie nazywane formacje, częścią składową, która praktycznie od zawsze towarzyszyła regularnym siłom zbrojnym.

### 3.1.2. Współczesne rozumienie obrony terytorialnej

Kierując się ku współczesnym, powstałym w Polsce po 1989 roku definicjom, warto spojrzeć do „*Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*” wydanego w 1996 roku. Zapisano tam: „obrona terytorialna to część systemu militarnego przygotowana do prowadzenia wspólnie z wojskami operacyjnymi, pozamilitarnymi ogniwami obronnymi i społeczeństwem obrony powszechnej państwa”<sup>684</sup>. Jest to jednak niepełne wyjaśnienie pojęcia. O ile trafnie ujęto, że jako część systemu militarnego, to jednak formacje te

---

<sup>682</sup> E. Ludendorff, *Wojna totalna*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1959, s. 20 – 21.

<sup>683</sup> Ibidem, s. 100 – 101.

<sup>684</sup> B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 48.

współcześnie nie służą tylko i wyłącznie celom obronnym. Zawężanie ram działań typowo do kwestii militarnych, stoi w sprzeczności z współczesnymi doświadczeniami. Obronę terytorialną, podobnie jak pojęcie bezpieczeństwo powinniśmy rozpatrywać w szerszych ramach, nie skupiając się jedynie na twardej sile. Przytoczona definicja jest jak najbardziej poprawna, wymaga jednak rozwinięcia i uzupełnienia, ponieważ nie oddaje pełnego aspektu pojęcia. W kolejnej uzupełnionej edycji słownika, znalazł się zapis odnoszący się do celów i działań obrony terytorialnej. Według autorów: „Jej celem jest przygotowanie i prowadzenie obrony rejonów oraz obiektów na obszarze całego kraju, stwarzanie warunków do rozwinięcia i działania wojsk operacyjnych oraz podjęcia działań regularnych w masowej skali, a także wspieranie pozamilitarnych działań obronnych. Obejmuje ona terytorialne organy dowodzenia, wojska obrony terytorialnej i wojskowe elementy operacyjnego przygotowania obszaru kraju do obrony, a w okresie zagrożenia i wojny - także wszystkie stacjonarne jednostki i instytucje wojskowe, straż graniczną oraz inne formacje zmilitaryzowane, włączane w skład sił zbrojnych”<sup>685</sup>. W definicji pojawiło się: „wspieranie pozamilitarnych działań”<sup>686</sup>, rozumiane poprzez cele obronne, do których niestety nie możemy zaliczyć szeregu przedsięwzięć wykonywanych w czasie pokoju, polegających na pomocy ludności cywilnej, przeciwdziałaniu klęskom żywiołowym czy też innym katastrofom. Prezentowana poddana aktualizacji słownikowa definicja, nadal nie oddawała istoty problemu chociaż w ważnym aspekcie zaznaczyła, że wojska obrony terytorialnej są jedynie elementem szerszego systemu.

W polskim piśmiennictwie pojawiło się kilka bardziej rozbudowanych definicji. Jedną z nich jest przygotowana przez profesora Józefa Janczaka, według którego obrona terytorialna to: „Powszechna forma ochrony i obrony narodowej na poziomie terytorialnym, stanowi wyodrębnioną a zarazem współdziałającą oraz współzależną część systemu obronnego państwa. Rolą tak postrzeganej obrony terytorialnej jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa (we wszystkich jego obszarach funkcjonowania) na poziomie regionalnym i lokalnym przez realizację zadań obronnych wszelkimi dostępnymi na tym poziomie siłami i środkami”<sup>687</sup>. Dalej także dopisano, że do jednych z głównych zadań obrony terytorialnej należy: „zapobieganie oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju

---

<sup>685</sup> J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 80.

<sup>686</sup> Ibidem.

<sup>687</sup> J. Janczak, *Obrona terytorialna w systemie obronnym Polski*, [w] T. Zieliński, I. Horzela (red.), *Współczesne problemy zarządzania, obronności i bezpieczeństwa* tom II, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2018, s. 68.

zagrożeniom o charakterze militarnym i niemilitarnym, w tym katastrofom naturalnym i cywilizacyjnym, godzącym w interes państwa i społeczeństwa”<sup>688</sup>. W powyższym przypadku odnotowano ważną cechę – odrębność OT i jej podmiotowość mieszczącą się w systemie obrony państwa.

Według Jerzego Szafrńskiego, obrona terytorialna powinna mieć charakter powszechny i dobrowolny. By tak się stało, należy zaangażować siły społeczeństwa obywatelskiego danego regionu (organizacje pozarządowe i inne podmioty działające na rzecz obronności) oraz organy władzy. Dzięki temu formacja ta nabierze obywatelskiego i terytorialnego charakteru. Podejmowane działania nie mogą skupiać się tylko i wyłącznie na aspekcie militarnym, muszą dotyczyć także krzewienia postaw patriotycznych, budowania lokalnych więzi i kontaktów<sup>689</sup>.

Dr hab. Przemysław Wywiół, członek Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP oraz były pracownik Biura ds. Utworzenia Obrony Terytorialnej Ministerstwa Obrony Narodowej, po analizie wielu materiałów, wysunął następującą konkluzję: „System obrony terytorialnej to część systemu militarnego państwa, którego celem jest przygotowanie i prowadzenie we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi i strukturami pozamilitarnymi obrony powszechnej na całym terytorium Polski. Jest to skoordynowany zbiór elementów wraz z łączącymi je relacjami wewnętrznymi (dowodzenie, współdziałania, szkolenie itd.) i zewnętrznymi (współdziałanie z wojskami operacyjnymi, pozamilitarnymi ogniwami obrony, społeczeństwem)”<sup>690</sup>.

Kolejny badacz – prof. Ryszard Jakubczak, który swój dorobek naukowy poświęcił głównie zagadnieniom obrony terytorialnej. Przed stworzeniem definicji, ustala, że siły zbrojne dzielą się na dwa komponenty – operacyjne oraz wojska terytorium. Z tych ostatnich wyróżnić możemy wojska terytorialne oraz wojska wewnętrzne<sup>691</sup>. Z publikacji prof. Jakubczaka można wyciągnąć wniosek, że główne podstawy i zalety tworzenia wojsk obrony terytorialnej to:

- jak najbardziej efektywne wykorzystanie społeczeństwa oraz jego chęci do działań obrony państwa;
- relatywnie proste struktury obrony terytorialnej, które działając na własnym terenie i nie wymagają tak wielu współzależności jak wojska operacyjne;

---

<sup>688</sup> Ibidem.

<sup>689</sup> J. Szafrński, *Współdziałanie jednostek obrony terytorialnej i policji w walce z terroryzmem*, Wydawnictwo Wydziału Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2004, s. 99 – 100.

<sup>690</sup> P. Wywiół, *Wykorzystanie doświadczeń(...)*, op. cit., s. 258.

<sup>691</sup> R. Jakubczak, *Współczesne wojska obrony terytorialnej*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2014, s. 37.

- krzewienie postaw patriotycznych w społeczeństwie, budowanie ducha wspólnoty narodowej i lokalnej, działanie to jest szczególnie skuteczne gdy w formacji znajdują się przedstawiciele lokalnych elit;
- łatwość pozyskiwania rekrutów;
- niskie koszty tworzenia formacji obrony terytorialnej (w odniesieniu do finansowania innych rodzajów sił zbrojnych);
- szybka reakcja na zagrożenia militarne oraz niemilitarne<sup>692</sup>.

Opinie te podziela profesor Zbigniew Ściborek, biorąc szczególnie pod uwagę uwarunkowania Polski uważa, że formacje obrony terytorialnej: „Jako jedyne pozwolą relatywnie szybko, tanio i skutecznie odbudować nasze bezpieczeństwo militarne. Wśród podstawowych zadań obrony terytorialnej wskazano: prowadzenie działań obronnych we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi i wsparcia oraz elementami układu pozamilitarnego (UPM); prowadzenie samodzielnych działań niekonwencjonalnych, przeciw dywersyjnym i przeciwdesantowym; udział w zabezpieczeniu przyjęcia i rozwinięcia sojusznicznych sił wzmocnienia w nakazanych rejonach; realizację przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego oraz prowadzenie działań informacyjnych”<sup>693</sup>.

Najczęściej spotykaną i cytowaną w piśmiennictwie definicją obrony terytorialnej jest stworzona przez profesorów Ryszarda Jakubczaka i Józefa Marcza. Według nich: „Obrona terytorialna w ujęciu ogólnym jest militarną formą obrony powszechnej. Stanowi więc część systemu militarnego przygotowaną do prowadzenia wspólnie z wojskami operacyjnymi, pozamilitarnymi ogniwami obrony i społeczeństwem obrony powszechnej państwa. Jej celem jest przygotowanie i prowadzenie obrony rejonów oraz obiektów na obszarze całego kraju, stwarzanie warunków do rozwinięcia i działania wojsk operacyjnych, prowadzenie działań nieregularnych w masowej skali, a także wspieranie pozamilitarnych działań obronnych”<sup>694</sup>. W kolejnej publikacji tych autorów, oprócz ujęcia ogólnego, wyróżnili kolejne znaczenia obrony terytorialnej: „W znaczeniu strukturalnym jest obok wojsk operacyjnych, drugim powszechnym komponentem obronnej struktury Sił Zbrojnych RP, obejmującym terytorialne organy dowodzenia oraz jednostki wojsk OT przygotowane do prowadzenia ochrony i obrony miejscowości w stałych rejonach odpowiedzialności

---

<sup>692</sup> Ibidem, s. 41.

<sup>693</sup> Z. Ściborek, *Wojska obrony terytorialnej – uwarunkowania i wyzwania*, „Kwartalnik Bellona”, nr 1/2019, s. 85.

<sup>694</sup> R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna – nowy element systemu militarnego RP*, Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa (brak inf. o dacie wydania), s. 8.

w ścisłym współdziałaniu z wojskami operacyjnymi oraz miejscowymi organami władzami, służbami, strażami, organizacjami pozarządowymi”<sup>695</sup>. W znaczeniu funkcjonalnym jest wojskową formą powszechnej ochrony i obrony narodowej przygotowaną i prowadzoną na szczeblu terytorium na całym obszarze Polski, obejmującą ochronę i obronę granic miejscowości oraz ważnych obiektów i rejonów, w tym szczególnie infrastruktury krytycznej w wypadku wtargnięcia agresora prowadzenie działań nieregularnych”<sup>696</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i bazując szczególnie na pracach profesorów Jakubczaka i Marcza. Autor dysertacji podjął próbę stworzenia własnej definicji wojsk obrony terytorialnej będącej składową systemu OT, oddającej jej szeroki aspekt oraz bazującej szczególnie na polskich doświadczeniach.

Proponuje przyjąć, że obrona terytorialna to jeden z elementów realizacji polityki bezpieczeństwa państwa, powstały na bazie idei obrony powszechnej. Formacje obrony terytorialnej są wyodrębnioną częścią sił zbrojnych i realizują odmienne zadania i działania w odniesieniu do operacyjnej armii zawodowej, wspierając ją w przeciwdziałaniu zagrożeniom militarnym oraz wykonując przypisane im kompetencje do przeciwdziałania zagrożeniom pozamilitarnym. Działania obrony terytorialnej powinny być prowadzone wewnątrz kraju ze szczególnym zawężeniem do terenów na których powołano dane jednostki (stałe rejony odpowiedzialności). Wojska obrony terytorialnej powinny składać się z umundurowanych, wyekwipowanych oraz przeszkolonych żołnierzy, rekrutowanych dobrowolnie z lokalnej społeczności, ujętych w formalną strukturę i system dowodzenia. W odniesieniu do struktur, w zależności do potrzeb, mogą one być tworzone zarówno jako rodzaj wojsk jak i samodzielny rodzaj sił zbrojnych. Wydatki na utrzymanie, zakwaterowanie, wyposażenie formacji zapewnia budżet państwa. By utrzymać wysokie morale i zapewnić skuteczną realizację działań, jednostki te powinny współpracować z organizacjami pozarządowymi, władzami lokalnymi (szczególnie na szczeblu samorządu terytorialnego) oraz służbami, inspekcjami i strażami a także krzewić ducha patriotyzmu, poprzez upamiętnianie ważnych wydarzeń historycznych, celebrację świąt państwowych oraz propagowanie postaw i umiejętności proobronnych. Rolą obrony terytorialnej jest zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa poprzez zapewnienie integralności terytorialnej, obrony niepodległości oraz innych wolności i wartości konstytucyjnych.

Do zadań obrony terytorialnej w sferze militarnej należy w szczególności:

---

<sup>695</sup> R. Jakubczak, J. Marczak, *Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 73.

<sup>696</sup> Ibidem, s.73 – 74.

- obrona i ochrona infrastruktury krytycznej, urzędów administracji centralnej i samorządowej, szczególnie ważnych magazynów i zakładów produkcyjnych;
- przeciwdziałanie dywersji na zapleczu działań armii zawodowej;
- prowadzenie rozpoznania oraz monitorowania zagrożeń;
- niwelowanie skutków uderzeń nieprzyjaciela oraz przeciwdziałanie desantom powietrznym;
- wspieranie mobilizacji (w przypadku jej ogłoszenia);
- w przypadku wkroczenia wrogich sił na teren kraju, prowadzenie działań dywersyjnych i zakłócanie ich przemarszu;
- przygotowywanie umocnień polowych oraz adaptacja lokalnej infrastruktury tak by utrudniała poruszanie się obcym siłom.

Do zadań obrony terytorialnej w sferze przeciwdziałania zagrożeniom pozamilitarnym należy między innymi:

- przeciwdziałanie klęskom żywiołowym oraz niwelowanie ich skutków;
- w przypadku sytuacji nadzwyczajnych oraz klęsk żywiołowych, współpraca z policją, strażą pożarną, inspekcjami, służbami, strażami, administracją (centralną i samorządową) oraz innymi podmiotami;
- wsparcie podmiotów, które o to wystąpią;
- prowadzenie oraz współpraca w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych;
- prowadzenie szkoleń ludności cywilnej z zakresu bezpieczeństwa, zachowania w nadzwyczajnych sytuacjach oraz posługiwania się bronią (ostatnie zdanie jest szczególnie ważne w przypadku okupacji danego terenu przez siły nieprzyjaciela);
- prowadzenie lokalnych akcji informacyjnych dotyczących aktualnych zagrożeń;
- przeciwdziałanie dezinformacji (w komunikacji tradycyjnej i elektronicznej).

### **3.1.3. Obrona terytorialna a obrona cywilna**

W dyskursie publicznym, zdarzają się przypadki mylenia obrony cywilnej oraz obrony terytorialnej. Dzieje się tak ponieważ, podmioty te mogą wykonywać część podobnych zadań – szczególnie w przypadku przeciwdziałaniach zagrożeniom pozamilitarnym. Obrona cywilna jak sama nazwa wskazuje – jest strukturą pozawojskową i działającą poza strukturami sił zbrojnych. Etymologię tego pojęcia wskazuje prof. Waldemar Kitler: „Obrona (*defense, defence*) odwołuje się więc nie tylko do czynności przeciwdziałania atakowi, lecz także do tych, które go znacznie wyprzedzają (ochrona, osłona



przeciwdziałanie). Jest sposobem osiągania celu, niekoniecznie w walce o zbrojnych charakterze. Drugi człon terminu „obrona cywilna” – to wyraz „cywilna”. Wywodzi się ona od łacińskiego *civis* (obywatel). Cywil oznacza osobę niewojсковą, lecz także nieduchowną a bywa, że nie będącą w straży więziennej”<sup>697</sup>. Geneza obrony cywilnej sięga Konwencji Genewskiej z 1949 roku, a szczególnie jej I Protokołu dodatkowego z 1977r.<sup>698</sup> Według tych zapisów prawnych, ratyfikowanych przez Polskę dopiero w 1991 roku, interesujące nas pojęcie to oznacza: „wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych (...), mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania”<sup>699</sup>. Do zadań obrony cywilnej należy: ostrzeganie o zagrożeniach, prowadzenie ewakuacji, przygotowanie i organizowanie schronów, ratownictwo, obsługa środków zaciemniania, wsparcie walki z pożarami, wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, odkażanie i działania ochronne, pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania<sup>700</sup>.

Tak zdefiniowane kompetencje, w połączeniu z częstym potocznym określaniem obrony terytorialnej jako armii obywatelskiej, dają podstawę do mylenia pojęć, szczególnie biorąc pod uwagę iż właśnie „*civis*”, z łaciny oznacza obywatela. Sytuację tą komplikuje fakt, że również naukowcy obydwu terminy umieszczają blisko siebie. Jednym z takich przykładów jest artykuł A. Marka pt.: „*Obrona cywilna jako element systemu obrony terytorialnej Szwecji*”<sup>701</sup>, w którym autor omawia zagadnienie w szerszym kontekście.

Na kanwie doświadczeń III RP, obraz ten jest mniej skomplikowany. Po przemianach ustrojowych w 1989 roku, obrona cywilna istniała praktycznie tylko formalnie. Zdanie to podzielał m.in. prof. gen. Bogusław Pacek, w przededniu pandemii COVID-19 twierdzący: „Stan obrony cywilnej w Polsce na rok 2017, przedstawia się tak, że można zaryzykować stwierdzenie, że została ona prawie zlikwidowana, trudno dzisiaj znaleźć informacje o ćwiczeniach formacji OC, schronach, awaryjnych wyjściach ewakuacyjnych, ujęciach

---

<sup>697</sup> W. Kitler (red.) *Obrona Cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 13.

<sup>698</sup> J. Rogozińska – Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2020, s. 71.

<sup>699</sup> Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar nie międzynarodowych konfliktów zbrojnych, (Dz.U.1992.41.175).

<sup>700</sup> D. Mikołajczyk, *Sprawność terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 307 – 308.

<sup>701</sup> A. Marek, *Obrona cywilna jako element systemu obrony terytorialnej Szwecji*, „Wiedza Obronna” (270)/2020, s. 95 – 101.

wody pitnej czy magazynach ze sprzętem ratującym życie”<sup>702</sup>. Kres istnieniu tej fikcji położyła ustawa o obronie Ojczyzny, która 11 marca 2022 roku, uchyliła ona ustawę o powszechnym obowiązku obrony, na mocy której działała obrona cywilna<sup>703</sup>. Od tego dnia, w Polsce formalnie nie istniała obrona cywilna, zlikwidowano także stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju, którym do tej pory był nadbrygadier Andrzej Bartkowiak<sup>704</sup>. Można przyjąć, że od tamtego czasu, zadania obrony cywilnej realizowały wspólnie: Wojska Obrony Terytorialnej, Państwowa Straż Pożarna oraz inne służby. Ta zawiła analogia nie zmienia jednak faktu, że formacje obrony terytorialnej oraz Wojska Obrony Terytorialnej nie są częścią obrony cywilnej ani też nie należy utożsamiać tych pojęć.

Należy także dodać, że w końcowym etapie przygotowania dysertacji po zmianie rządów na przełomie 2023 i 2024 roku, podjęto próbę ponownego zdefiniowania obrony cywilnej. Nowy minister właściwy ds. wewnętrznych rozpoczął działania legislacyjne, które skutkowały przyjęciem przez Sejm RP a następnie podpisanej przez Prezydenta RP ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która weszła w życie na początku 2025 roku<sup>705</sup>. Akt ten ponownie definiował i rozgraniczał pojęcia ochrony ludności oraz obrony cywilnej a także wprowadzał obowiązek tworzenia cyklicznego Planu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, określający finasowanie, działania oraz uczestników tego procesu. W chwili pisania tych słów w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczynały się prace koncepcyjne nad tymi zagadnieniami, które zgodnie z założeniami miały być koordynowane i ustalone z wieloma podmiotami realizującymi politykę bezpieczeństwa RP w tym z szefem resortu obrony narodowej oraz Rządowym Centrum Bezpieczeństwa. Zgodnie z nowymi zapisami ustawowymi o obronie cywilnej możemy dopiero w chwili ogłoszenia stanu wojennego lub w czasie wojny, kiedy to ochrona ludności definiowana jako: „system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę

---

<sup>702</sup> B. Pacek, *Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy obrony cywilnej w Polsce*, [w:] J. Gawęcka, J. Wojtyczka (red.), *Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Jana Kochanowskiego, Kielce 2018, s. 10.

<sup>703</sup> A. Radwan, *Luka prawna: od soboty nie ma podstawy prawnej dla obrony cywilnej w Polsce*, <https://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/bezpieczenstwo/5456326,obrona-cywilna.html>, (dostęp z dnia 26.11.2023r.)

<sup>704</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, (Dz.U. 2002 nr 96 poz. 850).

<sup>705</sup> Komunikat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16.09.2024r.: „Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przyjęty przez Radę Ministrów”, <https://www.gov.pl/web/obrona-cywilna/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej-przyjety-przez-rade-ministrow>, (dostęp z dnia 01.04.2025r.).

życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia”, automatycznie przekształca się w obronę cywilną z ministrem spraw wewnętrznych i administracji na czele. Powyższy zakres działania OC może być również zbieżny z zakresem odpowiedzialności Wojsk Obrony Terytorialnej, które pozostały niezmienne i wchodzi w ich skład m.in.: ochrona ludności przed skutkami klęsk żywiołowych, likwidacja ich skutków, ochrona mienia, akcje poszukiwawcze oraz ratowanie lub ochrona zdrowia i życia ludzkiego. Pomimo takiej zbieżności, według nowej ustawowej definicji Wojska Obrony Terytorialnej nie są składową systemu ochrony ludności/obrony cywilnej w skład którego wchodzi:

- ograny ochrony ludności/obrony cywilnej – terytorialne: wójt/burmistrz, starostwa, wojewoda; pozostałe: marszałek województwa, minister właściwy ds. wewnętrznych;
- podmioty ochrony ludności/obrony cywilnej – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, ochotnicze straże pożarne, terenowe służby ratownicze, inspekcje i straże (w tym Państwową Inspekcja Sanitarna), Narodowy Fundusz Zdrowia, organizacje pozarządowe i wiele innych<sup>706</sup>.

### 3.2. Zarys historyczny obrony terytorialnej w Polsce

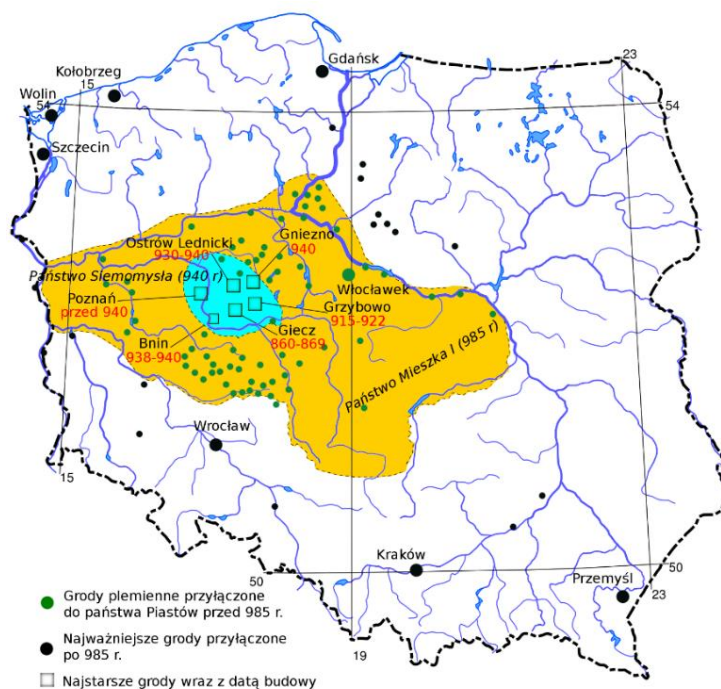
Zapisy o ludach słowiańskich zamieszkujących tereny obecnej Polski, sięgają V wieku. Według badań profesora Andrzeja Pleszczyńskiego, na ziemiach tych dominowało osadnictwo otwarte z rozmieszczonymi w centralnych miejscach umocnionymi grodami<sup>707</sup>. Ówczesne wojsko składało się z pospolitego ruszenia, w ramach którego obowiązek obrony dotyczył wszystkich obywateli. Osoby te we własnym zakresie musiały zakupić/zdobyć uzbrojenie, wyposażyć się i wyżywić. Częste potyczki pomiędzy lokalnymi władcami – książętami grodów, prowadziły do konieczności tworzenia umocnień obronnych i zapobiegania najazdom i plądrowaniu dóbr ludności niebiorącej udziału w walkach<sup>708</sup>. Takie balansowanie, konflikty oraz działania polityczne przez długi czas nie pozwoliły na wytworzenie jednego silnego ośrodka władzy, który mógłby skupić pod swoim panowaniem większą część ziem. Dopiero w późniejszych wiekach, na terenie Wielkopolski, na bazie

<sup>706</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2024r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. 2024 poz. 1907).

<sup>707</sup> A. Pleszczyński, *Drużyna Mieszka I – rdzeń wczesnego państwa*, „Mówią Wieki” nr 8/2016, s. 15 – 16.

<sup>708</sup> K. Gaj, *Tradycje i doświadczenia struktur obronnych na terenie Polski*, [w:] A. Michalak (red.), *Obrona terytorialna w Polsce, szanse, możliwości i potrzeby*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019r. s. 15.

umocnionych grodów wykształciły się podwaliny państwowości<sup>709</sup>. Za jej symboliczny początek uznaje się chrzest przyjęty w 966 roku, przyjęty przez księcia Mieszka I. Władca ten, rozbudowywał swoją potęgę oraz zdobywał i jednoczył pod swoim panowaniem kolejne ziemie. Działania te, zostały oparte na sprawnej armii. Można przyjąć, że była ona ówczesnie bardzo nowoczesna, o czym świadczą między innymi zapisy Ibrahima ibn Jakuba – żydowskiego kupca i podróżnika. Według tych relacji, Mieszko dysponował ponad 3000 wojami<sup>710</sup>. Była to tak zwana drużyna książęca – opłacana z książęcego skarbcza, wyposażona i utrzymywana przez władcę. Dodatkowo, żołd przysługiwał także synom i córkom wojów. Formacja ta była prekursorem wojska zawodowego. Do ich zadań należało strzeżenie granic oraz branie udziału w wyprawach wojennych. Według Ibn Jakuba, setka tych żołnierzy siłą odpowiadała tysiącu innych wojowników<sup>711</sup>. Biorąc pod uwagę wielkość państwa, „zawodowa” drużyna książęca nie była jedyną siłą militarną strzegącą bezpieczeństwa. Również na mieszkańcach warownych grodów, spoczywał obowiązek wspólnego wysiłku na rzecz bezpieczeństwa. Zaliczyć do nich można przygotowywanie oraz budowę umocnień, czynne włączanie się w obronę siedzib i grodów<sup>712</sup>.



Rysunek 15. Grody oraz zasięg terytorialny państwa Mieszka I

Źródło: Muzeum Archeologiczne w Poznaniu <https://nowa.muzarp.poznan.pl/> (dostęp z dnia 10.08.2023r.).

<sup>709</sup> A. Pleszczyński, *Drużyna Mieszka I...*, op. cit., s. 14.

<sup>710</sup> P. Jasienica, *Polska pierwszych Piastów*, Świat Książki, Warszawa 1997, s. 81.

<sup>711</sup> I. Jakub, *Relacja Ibrahima Ibn Jakuba z podróży do krajów słowiańskich*, [w:] T. Kowalski (red.), *Monumenta Poloniae Historica* tom I, Kraków 1946, s. 50.

<sup>712</sup> P. Wywiał, *Wykorzystanie doświadczeń (...)*, op. cit., s. 65.

Dodatkowo w czasie wojny, korzystając z wcześniejszych doświadczeń, powoływano pod broń zdolnych to tego wolnych mężczyzn tworząc z nich pospolite ruszenie, będące komponentem spierającym działania głównych sił. Zwoływani oni byli za pomocą „wici”. Powołani zbierali się w najbliższym grodzie i stamtąd wyruszali na rozkaz księcia na miejsce docelowych walk. Biorąc pod uwagę ilość grodów w państwie Mieszka I (szczególnie uwzględnionych na poniższej mapie wpisanej w kontury III RP), zapewne pospolite ruszenie mogło liczebnie być siłą porównywalną do drużyny książęcej.

Tym samym można przyjąć, że armia Mieszka I składała się z dwóch komponentów – manewrowego wojska zawodowego, utrzymywanego przez władcę oraz powszechnego komponentu terytorialnego, przeznaczonego głównie do działań obronnych. Komponent terytorialny składał się z pospolitego ruszenia oraz mieszkańców grodów wspomagających działania wojenne, poprzez czynną obronę. Biorąc pod uwagę tę strukturę, uwidacznia się fakt, iż załączki obrony terytorialnej były znane już u zarania państwowości polskiej i wywodzą się z czasów Mieszka I.

Potomek Mieszka I – Bolesław Chrobry, już nie jako książę a król Polski, w czasie swojego panowania rozbudował armię i dzięki dobrej organizacji obniósł szereg zwycięstw, m.in. wyprawiając się na Ruś i zdobywając Kijów. W kronice Galla Anonima, znajduje się opis jego militarnej potęgi, zaznaczono: „Bo jakież to rachmistrz potrafiłby, mniej więcej pewną cyfrą określić żelazna jego hufce, a cóż dopiero przytoczyć opisy zwycięstw i triumfów takiego ich mnóstwa! Z Poznania miał bowiem 1300 pancernych i 4000 tarczowników, z Gniezna 1500 pancernych i 5000 tarczowników (...)”<sup>713</sup>. W kronice tej, nie znajdują się opisy i podziały na wojsko „zawodowe” i to z pospolitego ruszenia, jednak historyk dr Roman Barnat, wnioskuje, że komponent terytorialny był znaczny liczebnie, biorąc pod uwagę, iż Bolesław Chrobry, mógł dokonać rekrutacji na obszarze o połowę większym niż ten z czasów zapisów Ibn Jakuba<sup>714</sup>.

Podobnie sytuacja wyglądała podczas całego panowania dynastii Piastów. Jej ostatni przedstawiciel na tronie - Kazimierz Wielki, ufortyfikował kraj budując 53 zamki oraz 27 innych murowanych fortyfikacji. Według prof. Jakubczaka, te działania były dalszą kanwą do definiowania obrony miejscowej – obrony terytorialnej. Tworzyły ją załogi fortyfikacji, mieszkańcy miast, chłopci, którzy w przypadku ataków i oblężeń byli wyznaczeni do działań

---

<sup>713</sup> R. Barnat, *Siły zbrojne Bolesława Chrobrego w kronice Galla Anonima*, „Przegląd Historyczny” nr 2(88)/1997, s. 224.

<sup>714</sup> Ibidem, s. 231.

defensywnych<sup>715</sup>. Według niego, taka organizacja, oparta także na komponencie manewrowym w następnych latach: „Pozwoliła w szeregu wojnach, łącznie z Grunwaldem 1410 r., rozbić potęgę krzyżacką oraz skutecznie zahamować agresywne zapędy rosnącej potęgi moskiewskiej”<sup>716</sup>.

W późniejszych wiekach, na mocy decyzji sejmików, formalnie skodyfikowano powinności wojskowe i wprowadzono nowy rodzaj powinności - wojska powiatowe (istniejące w XVI – XVII w.)<sup>717</sup>. Były one rekrutowane na danym terenie na polecenie lokalnego sejmiku. Warto zaznaczyć, że przez sejmiki należy rozumieć zjazdy szlachty, podczas których podejmowano ważne decyzje – w formie uchwał. Za finansowanie tych oddziałów odpowiedzialna była sama szlachta. Do powinności powołanych formacji należało zabezpieczanie danego terenu, ochrona przed grupami uzbrojonych bandytów rabujących wieś oraz wsparcie regularnych wojsk. Wojska powiatowe powołano między innymi po wybuchu powstania Chmielnickiego w 1648 roku. Na mocy uchwały sejmiku obradującego w Kijowie, pod broń powołano 400 kozaków. Na innych wschodnich terenach Rzeczypospolitej, przedsięwzięto podobne działania. Na terenie województwa braclawskiego, szlachta wystawiła 100 husarzy oraz 500 kozaków<sup>718</sup>. Jednym z większych poborów, miało być wystawienie 12 000 żołnierzy powiatowych, w związku z zagrożeniem wojskami tureckimi na przełomie 1670/1671 roku. Sama tylko szlachta z okolic Lwowa wyekwipowała 400 piechurów, 200 konnych kozaków i 200 dragonów<sup>719</sup>. Jak podaje piśmiennictwo, szlachta poszukiwała również mniej obciążających budżet forma rekrutowania wojska i partycypacji w bezpieczeństwie. Jan Tarnowski wydając po łacinie swoje dzieło o sztuce wojennej pt.: „*Consilium rationis bellicae*”, proponował by społeczeństwo samo wystawiało wojsko, tak by spośród 50 kmieci wybierano i utrzymywano jednego żołnierza. Podobne postulaty nie były odosobnione, wysuwał je także Stanisław Sarnicki<sup>720</sup>. Wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w innych państwach w tym na Węgrzech i Siedmiogrodzie, sięgnięto po inną koncepcję. Zobowiązano chłopów z dóbr królewskich do zaciągania się do armii, proporcjonalnie do wielkości danego

---

<sup>715</sup> R. Jakubczak, *System powszechnej (...)*, op. cit., s. 142.

<sup>716</sup> Ibidem, s. 143.

<sup>717</sup> A. Michalak, *Działania taktyczne obrony terytorialnej*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2020, s. 37.

<sup>718</sup> D. Kupisz, *Próby organizacji wojsk „obrony domowej” przez szlachtę województw kijowskiego, braclawskiego i czernihowskiego (1649–1650)*, „Kwartalnik Historyczny”, nr 1/2018, s. 4.

<sup>719</sup> Z. Hundert, *Zaciężne wojsko powiatowe sejmiku wiszeńskiego województwa ruskiego w latach 1671–1673 oraz jego rola w działaniach wojskowych i politycznych Jana Sobieskiego*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie Instytut Nauk Historycznych, s. 649.

<sup>720</sup> D. Kupisz, *Wyprawy żołnierza łanowego w Koronie w czasach króla Jana Kazimierza*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 16.

majątku/wsi. Tak stworzone oddziały określa się mianem piechoty wybranieckiej. Służący w niej chłopci, mieli obowiązek nie tylko walczyć w czasie wojen ale także w czasie pokoju raz na kwartał lokalnie odbywać ćwiczenia, tak by uzyskiwać właściwą sprawność władania bronią, którą określono jako rusznicę, szablę bądź siekierę<sup>721</sup>. Liczebność tych oddziałów, była jednak ograniczona szczególnie, że zarządcy dóbr królewskich często ignorowali polecenia przekazywania „swoich” chłopów armii. Sama idea regionalnych ćwiczeń jak i utrzymywania w gotowości poszczególnych osób, częściowo wpisuje się w ramy współcześnie rozumianej obrony terytorialnej.

W okresie Rzeczypospolitej „szlacheckiej”, formowano także prywatne wojska, mogące być określone wojskami terytorialnymi. Na taki zaciąg mogli pozwolić sobie jedynie zamożni magnaci, ponieważ to w ich gestii pozostawało utrzymanie, wyekwipowanie oraz zakwaterowanie tych sił. Siły te wykorzystywano do zapewniania bezpieczeństwa własnym dobrom ziemskim, które powierzchniowo sięgały nawet wielkości kilku obecnych powiatów. Zdążyły się też przykłady walk pomiędzy rodzinami magnackimi. W takiej sytuacji własne oddziały były nie tylko orężem zbrojnym ale także siłą w rozgrywkach politycznych przy wymuszaniu pewnych ustępstw. Jednym z przykładów jest Jeremi Michał Korybut Wiśniowiecki, ojciec króla Michała Korybuta Wiśniowieckiego. Jako właściciel rozległych dóbr ziemskich na Wołyniu i Ukrainie (szczytowo sięgających 38 tys. „dymów”), posiadał własną armię liczącą od 1500 do 6000 żołnierzy. Liczebność ta zwiększała się wraz z aktualnymi zagrożeniami<sup>722</sup>. W ramach wojsk prywatnych, można wyróżnić wojska ordynackie, wystawiane przez szlachtę na potrzeby obronności państwa. Stanowiły one wtedy załogę obiektów obronnych, jak np. twierdze<sup>723</sup>.

Podczas Insurekcji Kościuszkowskiej z 1794 roku, uwidoczniły się kolejne znaczące przykłady terytorialności obrony. By zapewnić porządek w mieście oraz wesprzeć walczące oddziały, stworzono milicje miejskie. W ich ramach mieszkańcy danego miasta, kierowani przez oficerów wspierali swoimi działaniami wysiłki wojenne. Takie formacje powstały np. w Warszawie gdzie zrzeszały 18 tys. ludzi czy też Krakowie<sup>724</sup>.

---

<sup>721</sup> M. Kukiel, *Zarys historii wojskowości w Polsce*, Krakowska Spółka Wydawnicza Kraków 1929, s. 58 – 59.

<sup>722</sup> W. Tomaszkiwicz, *Jeremi Wiśniowiecki (1612-1651)*, Warszawskie Towarzystwo Naukowe, Warszawa 1933, s. 99 -105.

<sup>723</sup> W. Sokół, *Wojska obrony terytorialnej w historii Polski (wybrane problemy)*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” nr 3/2017, s. 322.

<sup>724</sup> A. Michalak, *Działania taktyczne (...)*, op. cit., s. 41.





Rysunek 16. Gwardia Narodowa z Powstania Listopadowego (po lewej), Gwardia Miejska Starozakonna (po prawej)

Źródło: Biblioteka Narodowa, <https://polona.pl/item-view/470d9515-33d1-4d22-a36a-728fff769357?page=2> (dostęp z dnia 30.11.2023r.).

W trakcie powstania listopadowego, miało miejsce kolejne znaczące działanie, podczas którego ludność cywilna stolicy tłumnie wsparła powstańców. Tak o tych wydarzeniach pisał Zygmund Mańkowski: „Pierwszą formę, którą przybrała aktywna postawa ludu w powstaniu listopadowym roku 1830, nazwać by można powszechnym uzbrojeniem ludu. W wyniku bowiem żywiołowego, samodzielnego ruchu w nocy listopadowej, lud Warszawy rozbił arsenał zdobywając w nim uzbrojenie dla przeszło 50 tysięcy osób”<sup>725</sup>. Na bazie tych zdobyczy, utworzono Gwardię Narodową, która w późniejszej historiografii otrzymała przydomek „Warszawska”. W jej szeregach dobrowolnie znaleźli się mieszczenie, którzy prowadzili głównie zadania porządkowe. Na jej czele stanął Antoni Ostrowski. Po wprowadzeniu stanu oblężenia, gwardziści przygotowywali Warszawę do obrony, tworząc umocnienia. Część z nich wzięła nawet udział w bitwie pod Olszynką Grochowską. Na rysunku numer 16, przedstawiono szkic z epoki, obrazujący jej umundurowanie i uzbrojenie. Pewnym ewenementem jest też, utworzenie terytorialnej formacji obrony, składającej się z przedstawicieli wyznania

<sup>725</sup> Z. Mańkowski, *Uwagi o Warszawskiej Gwardii Narodowej w powstaniu listopadowym*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin 1956, s. 101.



mojżeszowego. Powołana Gwardia Miejska (Żydowska) Starozakonna, liczyła ponad 1000 żołnierzy, którzy również wzięli udział w walkach<sup>726</sup>.

Wiek XX nazywany był czasem krwi i wojen. Już jego druga dekada przyniosła wybuch globalnego konfliktu, nazywanego ówczesnie wielką wojną (a obecnie I wojną światową). Konflikt ten, pomimo wielu zniszczeń, przyniósł Rzeczypospolitej odrodzenie. Klęska państw zaborczych – zarówno II Rzeszy jak i Cesarstwa Rosyjskiego, doprowadziła do odzyskania przez Polskę niepodległości po 123 latach obcej dominacji. Znaczący udział w tych działaniach miały tajne organizacje zbrojne, których cele wypełniały część definicji obrony terytorialnej. Do grup takich możemy zaliczyć Polską Organizację Wojskową, która od 1914 roku, zrzeszała przedstawicieli środowisk niepodległościowych<sup>727</sup>. Jak sama nazwa wskazuje, POW była organizacją o charakterze zbrojno – wojskowym. Opierała się ona na terenowych strukturach, obejmujących najpierw tereny Królestwa Polskiego i ziem podporządkowanych Cesarstwu Rosyjskiemu, a później także innym zaborcom. W 1916 roku, działały następujące okręgi:

I – Warszawa,

Ia – Podwarszawski (powiaty: błoński, gostyniński, grójecki, kutnowski, łowicki, nieszawski, nowomiński, płoński, radzyński, skierniewicki, sochaczewski, warszawski i włocławski, garwoliński, rawski),

II – Płocki (powiaty: ciechanowski, lipnowski, mławski, płocki, przasnyski, rypiński, sierpecki),

Ila – Pułtusk – (pułtusk),

III – Kaliski (powiaty: kaliski, kolski, koniński, słupecki, turecki),

IV – Łódzki (miasto Łódź, pow. łódzki, łaski, brzeziński, łęczycki, sieradzki),

V – Piotrkowski (powiaty: piotrkowski, radomszczański),

Va – Częstochowski (powiaty: częstochowski, wieluński),

Vb – Zagłębie (powiat będziński),

VI – Kielecki (powiaty: jędrzejowski, kielecki, miechowski, olkuski, pińczowski, stopnicki, włoszczowski),

VII - Radomski (powiaty: iłżecki, kozienicki, koński, opatowski, opoczyński, radomski, sandomierski),

VIII – Lubelski (powiaty: biłgorajski, chełmski, hrubieszowski, janowski, krasnostawski, lubartowski, lubelski, puławski, tomaszowski i zamojski, włodawski),

---

<sup>726</sup> A. Nieuważny, *Gwardie brodate*, „Dziennik Rzeczpospolita” nr z 24.06.2008.

<sup>727</sup> J. Woyno, *Z dziejów POW na Podlasiu (1914 – 1918)*, „Szkice Podlaskie” nr 7/1999, s. 71.

IX - Siedlecki (powiaty: bialski, konstantynowski, łukowski, radzyński, siedlecki, sokołowski, węgrowski),

X - Łomżyński (powiaty: kolneński, łomżyński, makowski, mazowiecki, ostrołęcki, ostrowski, szczuczyński),

XI - Wileński<sup>728</sup>.

Liczba członków POW powiększała się bardzo szybko. W 1915 roku, było to 1100 osób. W tym roku powołano też oddziały żeńskie. W 1916 roku, organizacja liczyła 5 tys. członków a rok później 10 tys. (w tym prawie 500 oficerów). Nawet w 1918 roku, gdy koniec wojny był już spodziewany, organizacja prowadziła bardzo szeroką akcję rekrutacyjną.

W kolportowanych materiałach tak zachęcano do akcesji: „Polska Organizacja Wojskowa podjąć musi trud stworzenia zbrojnych szeregów zdolnych hasło Zjednoczonej, Wolnej, Niepodległej i Ludowej Polski zmienić w czyn”<sup>729</sup>.



Rysunek 17. (Po lewej) Komenda Główna Polskiej Organizacji Wojskowej, (po prawej) rozbrajanie Niemców

Źródło: Narodowe Archiwum Cyfrowe, <https://audiovis.nac.gov.pl/>, (dostęp z dnia 03.12.2023r.).

Już na początku I wojny światowej, założyciele Polskiej Organizacji Wojskowej planowali, że z jej szeregów wyjdą wyszkolone kadry armii odrodzonego kraju. Plany te ówczesnie bardzo ambitne, udało się zrealizować. Po rozwiązaniu POW w 1918 roku, z jej szeregów do Wojska Polskiego, wstąpiło prawie 30 tys. żołnierzy<sup>730</sup>.

<sup>728</sup> W. Horyd, *Polska Organizacja Wojskowa na ziemiach byłej Kongresówki w 1915-1918 r.*, „Strzelec” nr 45/1934, s. 12–13.

<sup>729</sup> T. Nałęcz, *Polska Organizacja Wojskowa 1914-1918*, Ossolineum, Wrocław 1984, s. 251.

By należycie oddać wartość tej formacji, warto wspomnieć, że działały w niej takie osoby jak: Edward Śmigły-Rydz (późniejszy Naczelnny Wódz Polskich Sił Zbrojnych), Bolesław Wieniawa-Długoszowski (późniejszy generał, nazywany żartobliwie pierwszym ułanem II RP), Walery Sławek (późniejszy kilkakrotny premier), Józef Beck (późniejszy wicepremier, minister spraw zagranicznych), Tadeusz Dołęga-Mostowicz (literat, autor *Znachora*, *Kariery Nikodema Dyzmy* i wielu innych książek), Tomasz Arciszewski (późniejszy premier)<sup>731</sup>. Powyższa lista nie jest zamkniętym katalogiem, dopisać do niej można jeszcze wielu generałów, ministrów, parlamentarzystów oraz osób, które tworzyły wojskowe i intelektualne korzenie II Rzeczypospolitej.

Kolejną wartą odnotowania formacją wpisującą się w definicję obrony terytorialnej była Obrona Narodowa. Można przyjąć, że była ona pierwszą w nowoczesnym tego słowa znaczeniu przedstawicielką OT, ponieważ powołana została przez struktury państwa i stała się integralną częścią systemu obrony II RP. Została także wpisana w ówczesne akty normatywne. Chociaż twórca nowo odrodzonego państwa - Józef Piłsudski, był zwolennikiem masowej armii poborowej to zwracał uwagę też, na jej państwowotwórczy charakter. Szczególnie wyrażało się to w jego słowach, wypowiedzianych jeszcze w 1917r. o tym, że „Armia Narodowa wymaga narodu (...). Tak jak konieczną jest narodowi szkoła, tak samo konieczne jest przejście młodzieży przez wojsko”<sup>732</sup>. Również taką maksymą opatrzone były poradniki dla przyszłych poborowych, w których punktowo wyjaśniano wszystkie powinności względem armii<sup>733</sup>. Podobna retoryka była zawarta w ówczesnej ustawie o powszechnym obowiązku obrony. Została ona przyjęta już po śmierci Piłsudskiego i w jej zapisach znalazł się nietypowy akt pochwalny na część nieżyjącego przywódcy. Artykuł 1 w ten sposób definiuje zadania sił zbrojnych: „Wskrzeszone niezłomną wolą Wodza Narodu, Pierwszego Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego, oraz wysiłkiem i ofiarą najlepszych synów Ojczyzny, mają wcielać w życie Jego wskazania i cnoty rycerskie”<sup>734</sup>. Szerzenie cnót rycerskich i promowanie myśli Piłsudskiego było dość niekonwencjonalnym zadaniem, jednak określono też inne, bardziej odpowiadające ówczesnym wyzwaniom takie jak ochrona niepodległości czy stanie na straży bezpieczeństwa państwa. Nie ustanowiono podziału rodzajów sił zbrojnych w dzisiejszym

---

<sup>731</sup> T. Nałęcz, *Z genezy legionowej grupy piłsudczykowskiej*, „Przegląd Historyczny” (brak inf. o nr.) 1974, s. 87-114.

<sup>732</sup> (brak info. o autorze), *Co każdy przedpoborowy wiedzieć powinien*, Wydział Wojskowy Zarządu Miejskiego w Warszawie, Warszawa 1938, s. 2.

<sup>733</sup> Ibidem, s. 12 – 20.

<sup>734</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 roku o powszechnym obowiązku obrony, (Dz.U. 1938 nr 25 poz. 220).

tego słowa znaczeniu, w ustawie zaznaczono: „W skład Sił Zbrojnych wchodzi wojsko i marynarka wojenna”<sup>735</sup>, wojsko według tej definicji składało się „z jednostek organizacyjnych wojska stałego oraz jednostek obrony narodowej”<sup>736</sup>. Przyczyn tworzenia koncepcji zaangażowania społeczeństwa do celów obronności państwa było kilka. Po pierwsze sytuacja międzynarodowa, ze szczególnym uwzględnieniem dojścia Adolfa Hitlera do władzy i przekształcenia sąsiedniej ograniczonej postanowieniami Traktatu Wersalskiego - Republiki Weimarskiej w skłaniającą się ku militarystyce III Rzeszę. Państwo to sukcesywnie odrzucając postanowienia, rozbudowywało przemysł ciężki, dążący do odbudowania zbrojeniowej potęgi a także rozpoczęło militaryzację społeczeństwa<sup>737</sup>.

Te uwarunkowanie doprowadziły do przygotowywania nowych założeń własnej obrony. Generał Władysław Sikorski w swojej książce pt.: *„Przyszła wojna. Jej możliwości i charakter oraz związane z nim zagadnienia obrony kraju”*, wydanej w 1934r. pokrótce analizował siły terytorialne określając je w dwojaki sposób: raz jako terytorialną armię milicyjną a w dalszych fragmentach jako armię terytorialną. Postuluje także: „Poza odrębną armią zawodową istnieć powinien przy tym systemie specjalny korpus instruktorów, z zadaniem szkolenia rekrutów, który podlegać może łatwo skostnieniu i rutynie”<sup>738</sup>. Twierdzenie to podpira wnioskami wyciągniętymi z działania Armii Czerwonej, która na bazie pracy Michaiła Frunzego pt.: *„Regularna armia i milicja”*, stworzyła dualistyczny system sił zbrojnych oparty na armii czynnej i terytorialnej/milicyjnej. Na bazie dekretu ZSRR z dnia 18 września 1925r. według gen. Sikorskiego powstała 560 tysięczna sowiecka armia terytorialna w której służba miała trwać pięć lat. Zaledwie rok po dojściu Hitlera do władzy gen. Sikorski, zanotował, że III Rzesza zaczyna tworzyć armię terytorialną, skupiając się na organizacjach paramilitarnych i proobronnych, działaniom tym miła przyświecać stara maksyma mówiąca: „armia pruska będzie również i w przyszłości narodem pruskim pod bronią”<sup>739</sup>. Już w 1935r. w III Rzeszy wprowadzono obowiązek czasowej służby w zmilitaryzowanej formacji Reichsarbeitsdienst (niem. Służba Pracy Rzeszy), zajmującej się robotami publicznymi a później także tworzeniem umocnień. Na przełomie 1936/1937r. tworzone podwaliny pod obowiązkowe uczestnictwo młodzieży

---

<sup>735</sup> Ibidem.

<sup>736</sup> Ibidem.

<sup>737</sup> W. Shiner, *Powstanie i upadek III Rzeszy, Tom I: Hitler i narodziny III Rzeszy*, Wydawnictwo Napoleon V, Oświęcim 2019, s. 279 – 286.

<sup>738</sup> W. Sikorski, *Przyszła wojna. Jej możliwości i charakter oraz związane z nim zagadnienia obrony kraju*, Wydanie elektroniczne pobrane ze strony <https://www.zrodla.historyczne.prv.pl/>, s. 114.

<sup>739</sup> Ibidem, s. 36

w strukturach (i tak już ówczesnie masowego, liczącego kilka milionów członków) Hitlerjugend<sup>740</sup>. Sytuacji tej świadome było ówczesne kierownictwo II RP oraz armii. Dobrym tego przykładem, było przemówienie wygłoszone przez marszałka Edwarda „Śmigłego” Rydza podczas dorocznego zjazdu byłych legionistów. W gronie kadry dowódczej oraz weteranów walk o niepodległość, mówił: „Wiadomo Wam jest, że świat przeżywa przejmujące dreszcze. Rodzi się głęboki niepokój o przyszłość (...). Czy Polska może sobie pozwolić na niemyślenie o przyszłości? (...) Nie jestem pesymistą, Koledzy, daleki jestem od wyrzekania. Niemniej musimy stwierdzić, że mimo olbrzymiego dorobku naszych lat powojennych, jesteśmy jeszcze w wielu dziedzinach prymitywem”<sup>741</sup>. Biorąc pod uwagę nieregularny i trudny w obronie kształt granicy, ówcześni dowódcy proponowali koncepcje większego zaangażowania społeczeństwa, które w sytuacji konfliktu zbrojnego mogłoby włączyć się do pomocy regularnym siłom zbrojnym. Zwracał na to uwagę gen. Tadeusz Kutrzeba – Rektor Wyższej Szkoły Wojennej w Warszawie oddelegowany następnie do pracy przy Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych. Postulował tworzenie współpracujących polskich formacji cywilno - wojskowych. W swoich badaniach skupiał się również na terenie Wielkopolski, gdzie dostrzegał problem mniejszości niemieckiej, która jako zwarta, zindoktrynowana i samoświadoma grupa mogła stanowić zagrożenie w niepewnej sytuacji. Uważał, że administracja powinna wykazywać się większym krytycyzmem i czujnością wobec tych osób, szczególnie na terenie będącym w przypadku wojny, jednym z terenów możliwych walk<sup>742</sup>. W 1936 roku, Ministerstwo Spraw Wojskowych, rozpoczęło prace koncepcyjne nad stworzeniem oddziałów, mających rekrutować się z ochotników, którzy do pory nie podlegali mobilizacji. Uzasadniając cele powstania tych sił, argumentowano, że jednym z celów jest nie tylko poprawa bezpieczeństwa i obronności państwa ale także walka z bezrobociem i ubóstwem - to właśnie środki finansowe przeznaczone na eliminowanie tych zjawisk, stały się jedną z podstaw zabezpieczenia realizacji tego pomysłu. Na mocy decyzji gen. Tadeusza Kasprzyckiego, na początku 1937r. utworzono pierwsze bataliony Obrony Narodowej.

Przyjmowano do nich dobrowolnie obywateli polskich, bez względu na wyznanie religijne. Kandydaci musieli jednak szczycić się nieposzlakowaną lojalnością państwową. Jednostki powstawały w najbardziej zagrożonych rejonach kraju – szczególnie tych blisko

---

<sup>740</sup> K. Grunberg, *Hitlerjugend*, Wydawnictwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 1999, s. 111 – 115.

<sup>741</sup> Dziennik „*Wschód – życie miast i wsi południowo schodniach*”, wydanie z dnia 10.08.1937, s. 2.

<sup>742</sup> T. Kmiecik, *Stosunki narodowościowe w Wielkopolsce. Studium odcinkowe gen. dyw. Tadeusza Kutrzeby z 1936 roku*, „*Słupskie Studia Historyczne*” nr 14/2008, s. 163 – 171.

zachodniej granicy, która jak się spodziewano może być zarzewiem nowego konfliktu. Rekrutacja do nich prowadzona była lokalnie, najczęściej na terenie obejmującym dany powiat. Podstawowe szkolenie trwało 10 tygodni i odbywało się w okolicznych jednostkach wojskowych. Pozostałe ćwiczenia, planowano na dni wolne od pracy, tak by nie prowadziło to do konfliktów z wykonywanymi cywilnymi obowiązkami zawodowymi<sup>743</sup>.



Rysunek 18. Przekazanie Warszawskiej Brygadzie Obrony Narodowej 4 ręcznych karabinów maszynowych Browning wz. 28, ufundowanych przez młodzież szkół Zgromadzenia Kupców - czerwiec 1938 (po prawej). Przekazanie Warszawskiej Brygadzie Obrony Narodowej samochodów, ufundowanych przez Towarzystwo Przyjaciół Warszawskiej Brygady Obrony Narodowej – listopad 1938 (po lewej). Przekazanie Obronie Narodowej: rowerów (po prawej na dole) oraz karabinu maszynowego (po lewej na dole)

Źródło: Narodowe Archiwum Cyfrowe, <https://audiovis.nac.gov.pl/obraz/90235:1/>, <https://audiovis.nac.gov.pl/obraz/90281:1/>, (dostęp z dnia 05.12.2024r.).

<sup>743</sup> M. Gaj, *Tradycje i doświadczenia (...)*, op. cit., s. 18.

Oryginalnym rozwiązaniem była kwestia logistyki i aprowizacji. Członkowie formacji, przydzielone im mundury a także wyposażenie przechowywali we własnych domach. Nie zgodzono się natomiast, by w ten sam sposób deponowali broń i amunicję. Była ona więc przechowywana na posterunku policji znajdującym się najbliżej danej osoby. Broń ta, była jednak w pewnym sensie uzbrojeniem „drugiego rzutu”, pamiętającym okres I wojny światowej. Członków Obrony Narodowej wyposażono min. w francuskie karabiny Lebel wz. 1886/93 czy też Berthier wz. 1916<sup>744</sup>.

Brygady w poszczególnych województwach nie były tak samo uzbrojone. Dodatkowo by pozyskać bardziej nowoczesny sprzęt organizacje społeczne inicjowały publiczne zbiórki, by za zgromadzone pieniądze zakupić dedykowane uzbrojenie. W tym celu w stolicy powołano Towarzystwo Przyjaciół Warszawskiej Brygady Obrony Narodowej, która zajmowała się promowaniem formacji oraz zabieganiem o wsparcie. Jednym z efektów takich działań, było np. zebranie środków i ufundowanie za nie 4 samochodów. Prof. Kazimierz Pindel, najobszerniej do tej pory badający Obronę Narodową zauważa, że w procesie formowania poszczególnych brygad przyjęto zasadę, że mają to być pełnowartościowe jednostki o wysokiej gotowości bojowej, skoszarowane na obszarze stanowiącym bazę rekrutacyjną i mogące szybko reagować na dobrze przez siebie znanym terenie. Największą jednostką ON, miała być brygada składająca się od 4 do 8 batalionów (lub półbrygada w składzie 2 – 3 bataliony), przy czym najpowszechniej przyjęta była struktura 6 batalionowa. Bezpośrednio do dyspozycji dowództwa były także drużyny kolarzy (10 rowerów w każdej), które mogły służyć do wykonywania zwiadu na rowerze lub też pełnić funkcję gońców zapewniających analogową łączność. Natomiast bataliony składał się z: dowództwa (w dyspozycji którego było zabezpieczenie medyczne w postaci patrolu sanitarnego z wozem zaprzężonym do dwóch koni), drużyny łączności, pododdziału cyklistów, dwóch lub czterech kompani strzeleckich i pododdziału z ciężkim karabinem maszynowym<sup>745</sup>.

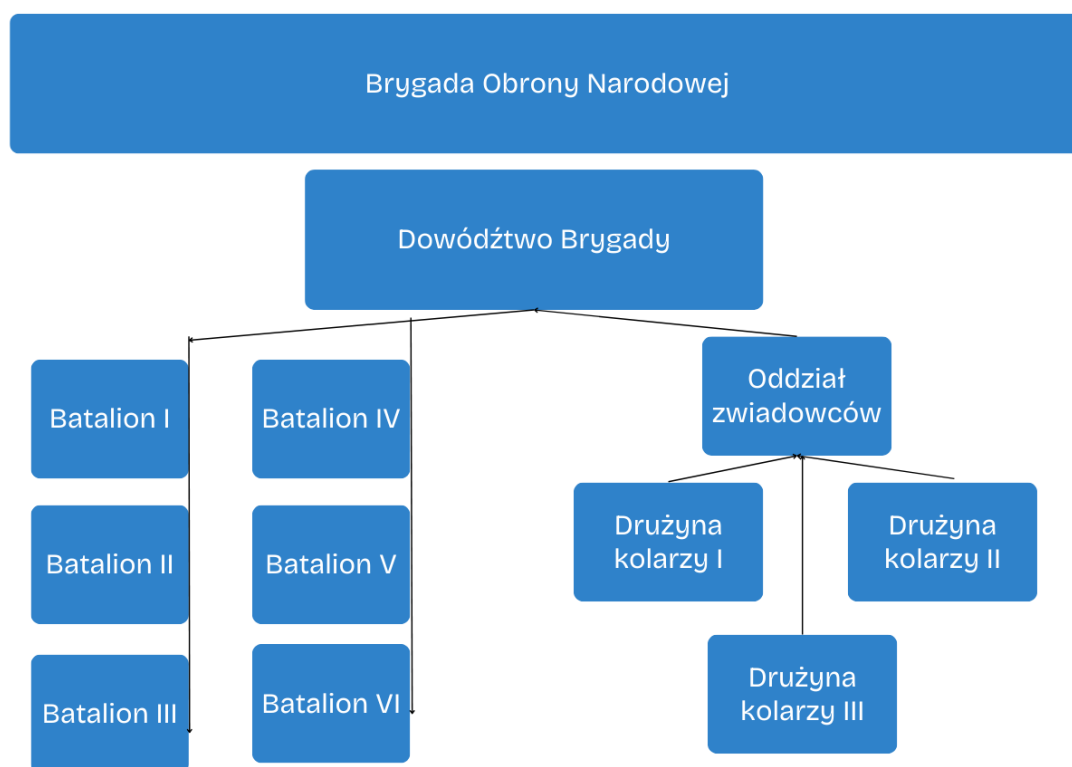
Wyżej wspomniane bataliony, pomimo przyjętej ich uśrednionej liczby w każdej brygadzie, znacznie się od siebie różniły pod względem uzbrojenia i wyposażenia. To utrudniało identyfikację, więc jednostki zostały poddane klasyfikacji jako typy I, II, III, IV oraz S. Pierwszy z nich był najsłabszy zarówno pod względem liczby żołnierzy jak

---

<sup>744</sup> T. Zieliński, I. Horzela (red.), *Współczesne problemy zarządzania, obronności i bezpieczeństwa. Tom II*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2018, s. 68 - 69.

<sup>745</sup> K. Pindel, *Obrona Narodowa 1937 – 1939*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, s. 18 - 20.

i uzbrojenia, co predestynowało go wykonywania zadań ochrony ważnych miejsc na tyłach niż prowadzenia regularnych działań wojennych. Typ II i III będący rozwiązaniem pośrednim, pomiędzy najlepiej wyposażonym typem IV. Typ S był najbardziej rozpowszechniony jednak w porównaniu z uzbrojeniem i stanem etatowym „regularnego” batalionu piechoty składającego się ówczesnie z od 941 do 1132 żołnierzy, nie mógł stanowić skutecznej przeciwwagi szczególnie w przypadku ewentualnego starcia z jednostkami niemieckiego Wehrmachtu<sup>746</sup>.



Rysunek 19. Schemat organizacji Brygady Obrony Narodowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Pindel, *Obrona Narodowa 1937 – 1939*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, s. 19.

Na początku 1939r. zakończono pierwszy etap formowania jednostek Obrony Narodowej, według którego chciano nasycić jednostkami zachodnią granicę II RP. W wyniku tych działań, szczególną wagę przykładano do rejonu wybrzeża, gdzie spodziewano się aktywności wrogich grup dywersyjnych oraz organizacji paramilitarnych. Z tą myślą sformowano Morską Brygadę Obrony Narodowej, która jak zaznaczono w piśmiennictwie, ówczesnie stanowiła największą jednostkę piechoty na wybrzeżu.

<sup>746</sup> M. Gaj, *Tradycje i doświadczenia (...)*, op. cit., s. 20 – 24.

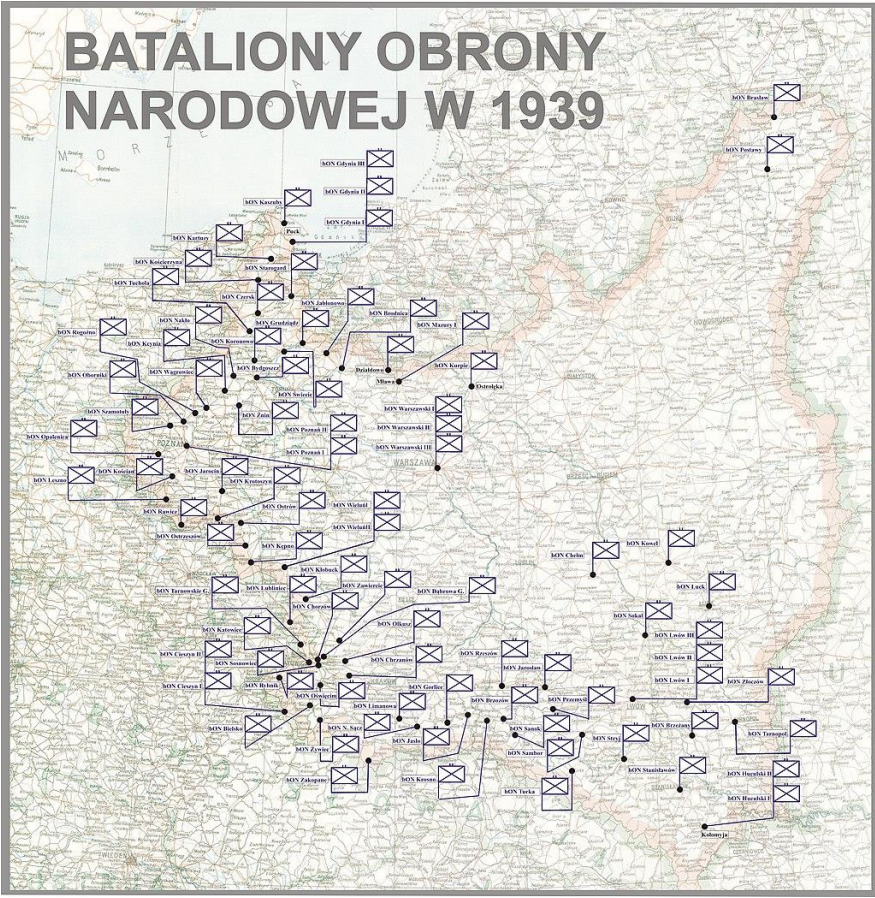


Funkcjonującemu w jej ramach Kaszubskiemu Batalionowi Obrony Narodowej, przydzielono ważne zadanie osłaniania podejścia do półwyspu helskiego.

Tabela 4. Stan etatowy i uzbrojenie poszczególnych typów batalionów Obrony Narodowej na początku roku 1939

| Etatowe<br>uzbrojenie/Typ<br>batalionu | I   | II  | III | IV  | S   |
|----------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Stan etatowy                           | 420 | 560 | 611 | 702 | 724 |
| RKM lub LKM                            | 9   | 9   | 9   | -   | -   |
| CKM                                    | 2   | 3   | 3   | 6   | 18  |
| Granatniki 46 mm                       | -   | 6   | 6   | -   | -   |
| Moździerze 81 mm                       | -   | 1   | 1   | 1   | 2   |
| Armaty ppanc. 37 mm                    | -   | -   | 1   | 3   | 3   |

Źródło: M. Gaj, *Tradycje i doświadczenia (...)*, op. cit., s. 23.



Rysunek 20. Rozmieszczenie Batalionów Obrony Narodowej na terenie II RP w przededniu wybuchu II wojny światowej

Źródło: <http://wp39.struktury.net/>, (dostęp z dnia 05.12.2024r.).

O to by w Wielkopolsce sformować brygadę ON skutecznie u Ministra Spraw Wojskowych, zabiegał bezpośrednio wojewoda. W przypadku stolicy bataliony zlokalizowano zarówno w prawo jak i lewobrzeżnej części miasta. Jedno z dowództw ulokowano na Cytadeli. Jednak formacje te były gorzej wyekwipowane niż jednostki działające w sąsiedztwie granicy<sup>747</sup>.

W okresie międzywojennym, Obrona Narodowa nie była jedyną instytucją mającą na celu włączenie społeczeństwa do wsparcia bezpieczeństwa państwa. Podobną inicjatywą była też Legia Akademicka dedykowana tworzącej się inteligencji. Jak donosiła ówczesna prasa, w okresie wakacyjno – letnim, organizowano obozy wychowania żołnierskiego, mające zapoznać młodzież z tematyką służby w armii i przysposobienia patriotycznego. Turnusy takie trwające 21 dni, na które powoływani byli studenci pierwszego roku, podczas których nie tylko pokazywano im zasady korzystania z broni ale także podstawy prac inżynierskich takich jak naprawy mostów, kopanie rowów czy też innych czynności mogących być przydatnych na zapleczu działań wojennych<sup>748</sup>. Uzupełnieniem tego był apel ministra Kasprzickiego o włączenie organizacji młodzieżowych do współpracy z armią, ponieważ jak twierdził: „Idei tej postanowiło służyć młode pokolenie nie tylko na wypadek bezpośredniej grozy, która wszystkich powoła do okopów i w pole, ale także w codziennej zgodnej pracy nad przygotowaniem tej obrony”<sup>749</sup>.

Dr hab. Artur Michalak dokonując oceny idei powstania oraz formowania Obrony Narodowej, wskazuje główne jego zdaniem zalety tej formacji, którymi było:

- oparcie na idei terytorialności na bazie, której zachowywano przywiązanie do danego rejonu, dzięki czemu można było osiągnąć wysoką frekwencję podczas szkoleń oraz relatywnie szybko zaalarmować żołnierzy w przypadku konieczności wezwania ich do stawienia się – przy czym o takiej konieczności, ze względu na bliskie zamieszkanie, osoby te mogły informować się nawzajem;

- nastawienie na wspólne relacje formacji z władzami lokalnymi oraz społeczeństwem. Pozwoliło to zarówno zacieśniać współpracę jak i promować Obronę Narodową, przysparzając jej jednocześnie potencjalnych rekrutów<sup>750</sup>.

Na bazie tych refleksji, badacz ten pozytywnie ocenił sens tworzenia w II RP jednostek, które miały zapewnić pewną lukę w systemie obronności. O ile samo zamierzenie

---

<sup>747</sup> K. Pindel, *Obrona terytorialna w Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1995, s. 115 – 121.

<sup>748</sup> Dziennik: „Ilustrowany Kuryer Codzienny” wydanie z dnia 09.06.1938r.

<sup>749</sup> Dziennik „Wschód – życie miast i wsi południowo-schodniach”, wydanie z dnia 20.11.1937, s. 7.

<sup>750</sup> A. Michalak, *Działania taktyczne (...)*, op. cit., s. 55.

było słuszne, to zauważyć należy także wiele technicznych mankamentów formowania tych jednostek, począwszy zapewnienia im słabszego uzbrojenia a także braku opracowania szczegółowej koncepcji wykorzystania tych sił w czasie potencjalnego konfliktu zbrojnego. Obronę Narodową, pozbawiono największego atutu – terytorialności, poprzez włączenie ich do działań wraz z wojskami operacyjnymi (przy czym warto podkreślić, że w przypadku starcia z siłami Wehrmachtu, od samego początku stały one na gorszej pozycji). Dr hab. Michalak uważa, że de facto Obrona Narodowa stała się uzupełnieniem regularnej armii<sup>751</sup>. Jeszcze bardziej dobitną opinię zaprezentował prof. Ryszard Jakubczak, mówiąc, że bataliony ON, stały się wojskiem jednorazowego użytku<sup>752</sup>.

II Rzeczypospolita pomimo posiadania ponad milionowej armii wspartej dodatkowo 50 tysiącami żołnierzy Obrony Narodowej, nie zdołała utrzymać niepodległości i obronić się przed agresorami. Klęska kampanii wrześniowej 1939r. była jednak przyczynkiem do tworzenia kolejnych struktur, które określić możemy terytorialnymi. Sytuacja ta była tym bardziej ekstraordynaryjna, ponieważ działania te prowadzone były w głębokiej konspiracji na terenie państwa podzielonego przez obce mocarstwa. Zainicjowano je jeszcze w trakcie trwania ostatnich walk w wojnie obronnej. Jak wynika z relacji i wspomnień generała Michała Tokarzewskiego – Karaszewicza, (podwładnego gen. Kutrzeby – jednego z pomysłodawców powstania ON), podczas zebrania Rady Obrony w dniach 25/26 września oświadczył on gotowość wzięcia odpowiedzialności za zorganizowanie dalszego zbrojnego oporu przeciw okupantowi i podjęcia zbrojnej walki. Propozycja ta została przyjęta z aprobatą i podczas kolejnych spotkań omówiono główne założenia, podzielono zadania a także opracowano koncepcję struktur i sztabu<sup>753</sup>. Uczestniczka tych spotkań Janina Karaś wspominała, że pierwszy zespół konspiracyjny przygotował logistykę w postaci zabezpieczenia broni i amunicji, sprzętu technicznego i środków finansowych. W ten sposób powstała pierwsza organizacja konspiracyjna, która w planach miała podjęcie działalności na całym terytorium kraju. Przyjęła ona nazwę Służby Zwycięstwu Polski. Pomimo rozpoczęcia tworzenia struktur, w pierwotnej formie organizacja nie działała zbyt długo. Jeszcze w 1939 roku została przekształcona w Związek Walki Zbrojnej. Na jego czele stanął były szef resortu spraw wojskowych, jednocześnie ówczesny minister bez teki – generał Kazimierz Sosnkowski. W jednym z przemówień, zaznaczał, że przed objęciem tej

---

<sup>751</sup> Ibidem, s. 56 – 58.

<sup>752</sup> R. Jakubczak, *Współczesne Wojska Obrony Terytorialnej*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2014, s. 73.

<sup>753</sup> T. Pełczyński, H. Czarnocka, J. Garliński (i inni), *Armia Krajowa w Dokumentach 1939 – 1941. Tom I*, P.C.A Publications, Londyn 1970, s. 1 – 2.

funkcji, przebywając jeszcze na emigracji, prowadził starania by w okupowanej Polsce, stworzyć silną terytorialną i zakonspirowaną organizację wojskową. Plany te zostały zaaprobowane przez środowisko wojskowe i rząd na obczyźnie<sup>754</sup>. Szczegółowy plan działań i nakreślenie struktury, zostało zawarte m.in. w Instrukcji dla Obywatela Rakonia (Rakoń to konspiracyjny pseudonim gen. Stefana „Grotą” Roweckiego), którą z Paryża do kraju dostarczył jeden z emisariuszy. W dokumencie tym w rozdziale piątym, określono terenowe struktury. Członkiem ZWZ, mógł być każdy Polak mający ukończony 17 rok życia szczerzący się nieposzlakowaną opinią i po złożeniu pisemnej (na wzór wojskowej) przysięgi. Od samego początku tworzenia załączków organizacji, przyjęto zasadę, że formacja będzie składową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej za pośrednictwem Komendanta Głównego, podległą Naczelnemu Wodzowi Wojsk Polskich. Wszyscy działający w niej żołnierze „przedwrześniowej” armii, nadal mieli pozostać w zakonspirowanej służbie czynnej, jednak podejmowane w czasie okupacji działania miały być motywowane pobudkami ideowo – patriotycznymi a ewentualna gratyfikacja za te przedsięwzięcia mogła być przyznana dopiero po odzyskaniu suwerenności. Pomimo oddalonych w czasie ewentualnych korzyści organizacja miała opierać się na zasadach typowo wojskowych określonych jako hierarchia, karność i dyscyplina<sup>755</sup>. Najniższą komórką organizacyjną była sekcja, składająca się z 5 konspiratorów. Pluton tworzyło 2 – 5 sekcji z danej miejscowości. By zapewnić bezpieczeństwo, podjęto decyzję by nie tworzyć wyższych jednostek a jedynie komendy obwodowe: powiatowe lub miejskie (w miejscowościach powyżej 10 tys. mieszkańców), które miały sprawować kontrolę nad jednostkami działającym na danym terenie. Nad nimi miały istnieć komendy okręgowe: wojewódzkie lub też obejmujące największe miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców). Struktury te powoływano zarówno na terenie okupacji niemieckiej jak i sowieckiej, dzieląc je zgodnie z przebiegiem ówczesnej granicy. Dla przykładu Komenda nr 1 miała obejmować swoją jurysdykcją 6 komend okręgów: Warszawa miasto, Warszawa województwo, Lublin miasto, Lublin województwo, Łódź miasto, Łódź województwo<sup>756</sup>. Struktura ta systematycznie ewoluowała i dostosowała się do konspiracyjnych warunków. Działaniami planistycznymi i całościową koordynacją zajmowała się Komenda Główna w ramach, której powołano szereg wydziałów tematycznych mających zapewniać ochronę kontrwywiadowczą, łączność,

---

<sup>754</sup> K. Sosnkowski, *Wybór pism*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław 2009, s. 109.

<sup>755</sup> M. Ney – Krwawicz, *Armia Krajowa w strukturach Polskiego Państwa Podziemnego*, „Przegląd Pruszkowski” nr 2/2012, s. 16 - 18.

<sup>756</sup> T. Pełczyński, H. Czarnocka, J. Garliński (i inni), *Armia Krajowa (...)*, op. cit., s. 10 – 14.

kwatremistrzostwo, działania informacyjno – propagandowe czy też aprowizację i pozyskiwanie uzbrojenia<sup>757</sup>. W kwietniu 1940r. w ramach Związku Walki Zbrojnej powołano Związek Odwetu, mający zajmować się bieżącą odpowiedzią na działania okupantów. Organ ten kierował akcjami sabotażowo – dywersyjnymi począwszy od osłabiania potencjału gospodarczego przeciwnika po zrywanie wrogich flag aż po niszczenie wrogiego sprzętu wojskowego czy też fizycznej eliminacji danych osób<sup>758</sup>. Gen. Tadeusz „Bór” Komorowski w swoich spisanych wspomnieniach, szczególną uwagę przyłożył do pierwszych lat okupacji, w których jak uważał, podziemie koncentrowało się na uszkodzaniu linii kolejowych. Wraz z rozwojem sytuacji, Niemcy intensyfikowały ruch składów transportujących broń i amunicję ale także surowce, co stwarzało wiele nowych okazji szkodenia przeciwnikowi. Należy przypomnieć, że jeszcze przed atakiem III Rzeszy na ZSRR przez terytorium dawnej II RP, przechodziły główne linie komunikacyjne, którymi państwa te transportowały towary z Berlina na Moskwy i w drugą stronę. Z czasem państwo podziemne zdobywało coraz większe doświadczenie dzięki czemu: „Stopniowo nasz system się ulepszał. Gdy w 1940 roku, trzeba było czternastu godzin by na nowo uruchomić uszkodzoną przez nas lokomotywę to w 1942 potrzeba było pięciu dni. W 1943 roku, uszkodzona przez nas lokomotywa mogła wrócić do ponownego użytku najczęściej po dwóch tygodniach”<sup>759</sup>.

Organizacja podziemna nie była tworzona tylko i wyłącznie do działania w konspiracji. Jednym z zadań było także przygotowanie powstania powszechnego, które w sprzyjających okolicznościach mogłoby przyczynić się do wyparcia okupanta/okupantów. Tworząc takie zamysły sięgano po analogie historyczne z czasów I wojny światowej, gdy zaborcze mocarstwa osłabły a następnie upadły, a stworzone w czasie zmagani wojennych legiony Piłsudskiego, były jednym z gotowych i uzbrojonych czynników, które przyczyniły się do odzyskania suwerenności. Jednym z przygotowań do wybuchu ewentualnych walk narodowo wyzwoleniczych, było utworzenie Służby Ochrony Powstania (SOP). W lutym 1942r. kolejny Komendant Główny Związku Walki Zbrojnej gen. Stefan „Grot” Rowecki, raportował do Londynu, o stanie organizacyjnym SOP, które zostało przygotowane jako organ wojskowy przeznaczony do działań lokalnych/terenowych, szczególnie do zabezpieczenia obiektów i miejsc po wybuchu walk. Oddziały takie, miały powstać zarówno

---

<sup>757</sup> G. Jasiński, *Bezpieczeństwo pracy konspiracyjnej Związku Walki Zbrojnej – Armii Krajowej w latach 1939-1945*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” nr (13)/2018, s. 71.

<sup>758</sup> M. Ney – Krwawicz, *Komenda Główna Armii Krajowej 1939 – 1945*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1990, s. 47

<sup>759</sup> T. Bór Komorowski, *Armia Podziemna*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2009, s. 48 - 51.

przy dowództwach obwodów jak i okręgów jak i Komendzie Głównej. Przewidziano także, że siły te będą rekrutowane np. z kadry ochranianego obiektu (np. fabryki czy też innego zakładu pracy). Miano nie skupić się wyłącznie na rekrutacji mężczyzn ale także wykorzystaniu kobiet do służby wartowniczej i pomocniczej<sup>760</sup>. 14 lutego 1942r. Naczelnny Wódz gen. Władysław Sikorski w wysłanej do kraju depeszy, polecił zmienić nazwę Związku Walki Zbrojnej na Armię Krajową, w decyzji tej wskazano, że wszyscy pozostający na terenie dawnej II RP żołnierze w służbie czynnej, podlegają teraz Dowódcy Armii Krajowej, którym został gen. „Grot” Rowecki. Tworząc AK, starano się scalić podziemie niepodległościowe, w skład którego wchodziło również wiele pomniejszych organizacji. Jednym z głównych problemów całego środowiska, były niewystarczające zapasy broni. Dlatego też w tym samym roku, utworzono Wydział Produkcji Konspiracyjnej, Wydział Saperów a później Dział Produkcji Kedywu. Poszczególne komórki wyspecjalizowały się w tworzeniu konkretnych rozwiązań. Saperzy przywracali do użytku zakopane lub porzucone materiały wybuchowe z czasu kampanii wrześniowej. Dzięki czemu z odzyskanych materiałów, powstawały improwizowane ręcznie wytwarzane granaty jak np. najbardziej znana filipinka<sup>761</sup>. Prof. Jerzy Modrzewski, naukowiec a jednocześnie członek Armii Krajowej, badając tą tematykę wskazywał na trudności jakie w tej dziedzinie spotykały konspiratorów. Musieli oni przedsięwziąć szczególne zasady bezpieczeństwa a jednocześnie opracować relatywnie proste w produkcji konstrukcje tak by nawet pozbawieni parku maszynowego, kadry inżynierskiej i wystarczającej ilości zasobów, stworzyć prawie prymitywne ale skuteczne uzbrojenie. W takich warunkach wyprodukowano około 400 tys. granatów, 2,5 tys. pistoletów maszynowych, 800 miotaczy ognia, nieokreśloną ilość butelek zapalających a także eksperymentalny sprzęt potrzebny do indywidualnych konkretnych zadań<sup>762</sup>.

Ciągle narastające represje niemieckie przyczyniały się równocześnie do zwiększenia aktywności organizacji podziemnych. Rosnące struktury Armii Krajowej, zmiany na frontach II wojny światowej oraz gry polityczne mocarstw, wpływały na rewizję planów wybuchu powstania powszechnego. W związku z intensyfikacją walk na wschodzie, jeszcze bardziej wzrosło znaczenie logistyki i transportu, przechodzącego przez polskie

---

<sup>760</sup> A. Chmielarz, G. Jasiński, K. Kunert, *Armia Krajowa 1939 – 1945. Wybór źródeł*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2013, s. 84.

<sup>761</sup> B. Kupisz, *Polska Walcząca – historia Polskiego Państwa Podziemnego – Armia Krajowa*, Wydawnictwo Bellona/Edipresse, Warszawa 2015, s. 5; 21.

<sup>762</sup> J. Modrzewski, *Służba uzbrojenia w konspiracji i w Powstaniu Warszawskim*, „Problemy Techniki Uzbrojenia” nr 2/2013, s. 8 – 13.

ziemie. W wyniku tych okoliczności, Armia Krajowa rozpoczęła operację „Burza”, która zakładała między innymi zintensyfikowanie działań dywersyjnych na niemieckich tyłach. Strategiczna ofensywa Armii Czerwonej o kryptonimie „Bagration” rozpoczęta w czerwcu 1944 roku, doprowadziła do klęski III Rzeszy na wschodzie a następnie sukcesywnego wycofywania się jej wojsk w obręb granic dawnej II RP. Tym samym wojska sowieckie coraz bardziej zbliżały się do przedmieść Warszawy<sup>763</sup>. W takiej sytuacji, zarówno polskie władze w Londynie jak i kierownictwo organizacji podziemnej, rozważało najbardziej optymalne scenariusze możliwych działań. Decyzja o wybuchu Powstania Warszawskiego mogła wydawać się spodziewana, jednak zapadła spontanicznie. Jeszcze 31 lipca podczas porannej narady Komendy Głównej Armii Krajowej, nie podjęto ostatecznej decyzji. Dopiero dostarczone po południu informacje o „wyzwoleniu” przez Armię Czerwoną, kolejnych podwarszawskich miejscowości, stały się katalizatorem wydania przez generała „Bora” Komorowskiego, rozkazu rozpoczęcia powstania o godzinie 17:00 dnia następnego. Do walki w stolicy przystąpiło 40 tys. żołnierzy Armii Krajowej a także ok. 2 tys. przedstawicieli innych konspiracyjnych ugrupowań<sup>764</sup>. Pomimo wysokiego morale, znajomości terenu oraz determinacji, bilans Powstania Warszawskiego był tragiczny. W wyniku walk zginęło od 150 – do 200 tys. mieszkańców stolicy (z czego większość stanowiła ludność cywilna). Na taki wynik wpływ miało wiele czynników, począwszy od bardzo małej ilości uzbrojenia posiadanej przez żołnierzy Armii Krajowej, przez ich słabe wyszkolenie aż po znaczącą przewagę przeciwnika i bezczynność Armii Czerwonej, która została czasowo zatrzymana i odtwarzała zdolności bojowe przed linią Wisły<sup>765</sup>.

Powyższe przywołanie okupacji polski z okresu II wojny światowej, nie jest przypadkiem. Związek Walki Zbrojnej a następnie Armia Krajowa, pomimo utworzenia i rozbudowy w tracie trwania wrogiego prymatu, jako organizacja wojskowa, powszechną i działająca na danym terenie, spełniała szeroko rozumianą definicję sił terytorialnych. Przedmiot działalności państwa podziemnego, był kanwą wielu badań historycznych, więc w niemiejszej pracy należało jedynie zarysować zakres przedmiotu – szczególnie, że w późniejszych latach III RP, wiele środowisk odwoływało się do idei i etosu tej formacji jako zasobu czerpania doświadczeń z zakresu tworzenia systemu a później wojsk obrony terytorialnej.

---

<sup>763</sup>A. Riche, *Warszawa 1944 – tragiczne powstanie*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2013, s. 47 – 50.

<sup>764</sup>Ibidem, s. 138 – 142.

<sup>765</sup>N. Davies, *Powstanie 44*, Wydawnictwo Znak –dystrybucja elektroniczna Woblink, Kraków 2009, s. 551 – 558; 759.

Po II wojnie światowej, gdy Europa Środkowa i Wschodnia znalazły się w strefie wpływów radzieckich, Polska Rzeczpospolita Ludowa (PRL), stała się państwem ekonomicznie i militarnie zależna od wpływów ZSRR. Najlepszym odzwierciedleniem tego faktu, będzie sięgnięcie po publikacje z epoki. M. Anusiewicz i C. Czarnogórski w monografii pt.: *„Ludowe Wojsko Polskie”*, już na wstępie określają jego zadania, cytując słowa I Sekretarza KC PZPR, mówiącego, że zachowanie bezpieczeństwa zależy przede wszystkim od umacniania socjalistycznej wspólnoty i zacieśniania braterskich relacji w ramach Układu Warszawskiego, do czego przyczyniają się działania Wojska Polskiego<sup>766</sup>. Pomimo tak sformułowanej „pokojoyej” nowomowy, dalej zaznaczono, że od zakończenia II wojny światowej, państwa socjalistyczne przygotowywały swoje wojsko oraz całe społeczeństwo do zagrożenia „wojennego imperializmu” i skutków ataku atomowego<sup>767</sup>. W tym celu, biorąc pod uwagę możliwe scenariusze, uszczelniono dwa fronty na których Siły Zbrojne PRL będą prowadziły działania: zewnętrzny (ofensywny poza granicami kraju), wewnętrzny (w ramach osłony wojsk operacyjnych, przeciwdziałania dywersji, zabezpieczenia logistyki)<sup>768</sup>. W celu realizacji tych zamierzeń należało dysponować właściwymi siłami. W ten sposób, po raz kolejny w historii Polski, sięgnięto po idee obrony terytorialnej.

Jak podaje były Zastępca Szefa Sztabu Generalnego gen. Franciszek Puchała, w 1951 roku, marszałek Konstanty Rokosowski, przywiózł z Moskwy instrukcje by ograniczyć nakłady na odbudowę przemysłu cywilnego a w zamian przedsięwziąć jeszcze większe siły na budowę wojsku potrzebnej infrastruktury takiej jak kolej, drogi i lotniska. Odpowiedzialnym za wykonanie tego planu miał być prezydent Bolesław Bierut. Kolejnym etapem, miało być unowocześnienie i gwałtowna rozbudowa sił zbrojnych. Po śmierci Józefa Stalina, nie zaprzestano tych działań, choć czasowo zostały ograniczone. Późniejsze przejście władzy w Polsce przez Władysława Gomułkę i jego wizja tworzenia własnej wersji socjalizmu odbiła się także na kwestiach bezpieczeństwa. Wyrazem tego, stało się podjęcie dyskusji na temat militarnego i pozamilitarnego przygotowania kraju na wypadek obrony w sytuacji konfliktu zbrojnego (do tej pory Ludowe Wojsko Polskie przygotowywane było jedynie do działań ofensywnych). Zwolennikiem tworzenia kolejnych militarnych komponentów był szef MON gen. Marian Spychalski, który wyszedł

---

<sup>766</sup> M. Anusiewicz i C. Czarnogórski, *Ludowe Wojsko Polskie*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1973, s. 3.

<sup>767</sup> Ibidem, s. 181.

<sup>768</sup> Ibidem, s. 183.



z inicjatywą powołania niemającej odpowiednika w bloku wschodnim obrony terytorialnej<sup>769</sup>.

Formalnie inicjatywę przejął Komitet Obrony Kraju, biorąc pod uwagę ówczesne „sojusznicze” uwarunkowania i 14 maja 1959r. uchwala, powołał Wojska Obrony Terytorialnej Kraju (OTK). Nie były one samodzielnym rodzajem ówczesnej armii, utworzono jednostki odpowiadające konkretnym zadaniom. W ten sposób powstały:

- wojska lądowe obrony terytorialnej kraju, mające charakter regionalny, przyporządkowany do każdego województwa w którym planowano formować po jednym pułku, w powiatach i miastach na prawie powiatu, miały powstać bataliony obrony terytorialnej,

- wojska obrony powietrznej kraju;
- siły obrony terytorialnej marynarki wojennej<sup>770</sup>.

Rekrutacja do powyższych formacji nie była dobrowolna, opierała się na powszechnym poborze. OTK nie mogły też liczyć na najlepszy materiał ludzki, do tych jednostek trafiały osoby o gorszym zdrowiu, słabiej wykształcone. Służący tam oficerowie, przydział ten traktowali jako zesłanie, co miało odzwierciedlenie w prześmiewczym rozwijaniu skrótu OTK jako Ostatnia Twoja Kariera. Nie odzwierciedlało to jednak samej pozycji obrony terytorialnej w systemie bezpieczeństwa państwa, ponieważ była ona dość solidnie umocowana na szczytach władzy. Świadczyło o tym, że kierował nią Główny Inspektor Obrony Terytorialnej, pełniący jednocześnie funkcję wiceministra obrony narodowej a także sekretarza Komitetu Obrony Kraju<sup>771</sup>.

Pomimo zróżnicowanej formy poszczególnych jednostek, poborowi przechodzili tożsame szkolenia. Zakres tematyczny wiedzy im przekazywanej, można odtworzyć m.in. z odtajnionego w 2008r. dokumentu Oddziału Szkolenia Bojowego Dowództwa Śląskiego Okręgu Wojskowego, odnoszącego się do obowiązkowego wyposażenia terenowych ośrodków szkolenia jednostek obrony terytorialnej. Z informacji tych wynika, że szkolenie takie obejmowały zarówno wykłady jak i zajęcia praktyczne. Były to: wykłady taktyki, szkolenie ogniowo – strzeleckie, szkolenie awaryjno – ratownicze, szkolenie inżyniersko – saperskie, szkolenie chemiczne, wykłady z rozpoznawania skażeń oraz zabiegów specjalnych i sanitarnych, szkolenie z zakresu łączności obejmujące: telefon, radiotelefon, radiotelegraf, szkolenie kwatermistrzowskie. Ponadto w specjalnych ośrodkach

---

<sup>769</sup> F. Puchała, *OTK czyli naród do broni*, „Polska Zbrojna” nr 44/2010, s. 62 - 64.

<sup>770</sup> A. Michalak, *Działania taktyczne (...)*, op. cit., s. 67.

<sup>771</sup> W. Sokół, *Wojska obrony terytorialnej w historii Polski (wybrane problemy)*, „Bezpieczeństwo – Teoria i Praktyka” nr 3/2017, s. 326.

przeprowadzano zajęcia tematyczne z zakresu obsługi broni przeciwlotniczej, granatów bojowych czy też ochrony przed napalmem<sup>772</sup>.

Żołnierze obrony terytorialnej, poddawani byli także obowiązkowemu szkoleniu politycznemu. W tym celu Zarząd Propagandy Głównego Zarządu Politycznego Wojska Polskiego, wydał materiały dydaktyczne, do właściwego klasowego i marksistowskiego uświadamiania poborowych. Już na samym początku tej publikacji, pojawia się nawiązanie do „miłującego pokój” obozu państw będących w sojuszu ze związkiem radzieckim. Porządkowi temu, przeciwstawiana jest koncepcja wrogiego zachodu, który jakoby miał od wieków wojenne zamiary, co przejawiało się szczególnie w najazdach zbrojnych inspirowanych przez niemieckich feudałów. Dalej informowano żołnierzy o wyższości gospodarki socjalistycznej, opierając się szczególnie na opisie przemysłu obronnego, który miał tworzyć najbardziej zaawansowane rozwiązania<sup>773</sup>. Taki ideologiczny wstęp był przygotowaniem na wyjaśnienie politycznej funkcji obrony terytorialnej, która miała być także wsparciem ludności cywilnej i jak wskazano, miała nie dopuścić do masowych strat w przypadku globalnego konfliktu. Obrona terytorialna miała być przedłużaniem interesu całego społeczeństwa, które powinno solidarnie sprzeciwiać się imperialistycznym planom. W publikacji tej, jako pierwsze zadanie OTK, wskazano likwidację skutków działania broni masowego rażenia oraz ochronę komunikacji, łączności i zaopatrzenia. W tym celu miała być ścisła współpraca pomiędzy tymi siłami a innymi formacjami mundurowymi takimi jak np. Milicja Obywatelska, ORMÓ, organizacje paramilitarne, PCK, LOK, ZBOWiD, WSW oraz straże pożarne. Do mniej oczywistych powinności zaliczyć można wyróżnione: propagowanie wśród ludności cywilnej zasad ludowej obronności (niestety nie określono czym te zasady są), wychowywanie ideowo – polityczne żołnierzy. Oficerowie polityczni, żołnierzy obrony terytorialnej widzieli także jako krzewicieli ówczesnie wpajanej im ideologii, którzy mieli być „pionierami i aktywistami” w miastach i wsiach z których pochodzili<sup>774</sup>. Nieprzypadkowo ówczesne publikacje wspominają o szerokim współdziałaniu obrony terytorialnej z innymi podmiotami. Do spodziewanych zadań wojsk lądowych obrony terytorialnej kraju, miało należeć przeciwdziałanie desantom powietrznym nieprzyjaciela. Szacowano, że wroga dywizja powietrznodesantowa, do lądowania

---

<sup>772</sup> (Brak danych o autorze), *Katalog terenowych i gabinetowych obiektów szkoleniowych dla jednostek obrony terytorialnej*, Oddział Szkolenia Bojowego Dowództwo Śląskiego Okręgu Wojskowego, Wrocław 1976, dokument w zasobach Centralnej Biblioteki Wojskowej.

<sup>773</sup> R. Sawicki, *Rola i miejsce jednostek obrony terytorialnej w umacnianiu obronności kraju. Materiał do szkolenia politycznego obrony terytorialnej*, Zarząd Propagandy Główny Zarząd Polityczny Wojska Polskiego, Warszawa 1966, s. 3 – 8.

<sup>774</sup> Ibidem, s. 10 - 17.

potrzebuje obszar o powierzchni 300 km<sup>2</sup>. Biorąc pod uwagę specyfikację kraju, zakładano, że przynajmniej częściowo będzie to teren zurbanizowany, nieoddalony od zakładów pracy, miast/wsi a tym samym znajdujący się w zasięgu działania organów władzy i podległych im służb takich jak MO, ORMO czy obrona cywilna. Neutralizowaniem tych sił, miały zajmować się lokalne oddziały obrony terytorialnej, będące w stałym kontakcie z odpowiednimi służbami, identyfikującymi dane miejsca<sup>775</sup>.

Oprócz powyżej wymienionych zadań, określono także inne powinności, które w przypadku konfliktu zbrojnego będzie wykonywała obrona terytorialna PRL. Miało to być:

- ochrona dóbr materialnych i kulturalnych;
- likwidacja skutków ataków na obiekty przemysłowe i gmachy użyteczności publicznej;
- zwalczanie grup dywersyjnych i sabotażu;
- zapewnienie sprawnego działania administracji państwowej;
- zapewnienie dogodnych warunków rozwinięcia wojsk operacyjnych<sup>776</sup>.

Dekadę po utworzeniu wojska OTK, były one stosunkowo liczne. W sumie ich stany sięgały 206 tysięcy, przy czym jak zaznaczono w literaturze przedmiotu w publikacji prof. Józefa Janczaka, czasowo w latach 1965 – 1971, w ich skład włączono także Wojska Ochrony Pogranicza<sup>777</sup>. W 1973r. z okazji 30 lecia Ludowego Wojska Polskiego, w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja na temat rozwoju armii. W trakcie obrad wielokrotnie podnoszono temat funkcjonowania obrony terytorialnej. Jak zaznaczono w opublikowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, materiałach pokonferencyjnych autorstwa Szefa Sztabu Generalnego gen. Floriana Siwickiego, w trakcie przeprowadzonych ćwiczeń o kryptonimie „KRAJ-73” umiejętności sztabów i wojsk obrony terytorialnej, zyskały wysoką ocenę kierownictwa partii i rządu<sup>778</sup>. Określając plany na przyszłość, zapisano konieczność dalszego rozwoju tych sił, które oprócz zabezpieczenia ciągłości przegrupowań wojsk operacyjnych, miały przeciwdziałać desantom powietrznym oraz morskim<sup>779</sup>.

---

<sup>775</sup> M. Anusiewicz, I. Ruszkiewicz, *Tarcza socjalistycznej Ojczyzny*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, s. 300 – 302.

<sup>776</sup> M. Anusiewicz i C. Czarnogórski, *Ludowe (...)*, op. cit. S. 186 – 188.

<sup>777</sup> J. Janczak, *Obrona terytorialna (...)*, op. cit. s. 72.

<sup>778</sup> F. Siwicki, Kształtowanie się i rozwój Ludowego Wojska Polskiego jako nowoczesnej siły zbrojnej, [w:] W. Sawczuk (red.), *Materiały międzynarodowej konferencji naukowej z okazji 30 lecia Ludowego Wojska Polskiego*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1974. s. 278.

<sup>779</sup> Ibidem, s. 286.

Pomimo tak określonych planów, w latach 70. i 80. XX wieku, ograniczono rozwój obrony terytorialnej, zlikwidowano także część jednostek. Pozostałym nadano inny charakter, i były wykorzystywane w formie wojskowych jednostek budowlanych, wykonujących zadania pomocnicze przy większych i mniejszych inwestycjach socjalistycznej ojczyzny. Wytworzył się też inny charakter, tych sił, dzięki czemu żołnierze przechodzili specjalistyczne szkolenia w zawodach: murarz, betoniarz, cieśla, spawacz i podobnych, dzięki czemu zyskiwali przydatne wykształcenie, które mogli wykorzystać po zakończeniu służby. Jako podaje dr Sławomir Sadowski, analizując sprawozdanie z tych szkoleń, w omawianym okresie głównym celem obrony terytorialnej było stworzenie żołnierza robotnika, mogącego brać udział w likwidowaniu katastrof, przeciwdziałania powodziom czy też odśnieżania<sup>780</sup>. Specyfika ta miała także swoje odniesienie w popkulturze okresu PRL, szczególnie w popularnym utworze, wykonywanym podczas Festiwalu Piosenki Żołnierskiej Kołobrzeg w 1983r. pt.: „Żołnierskie uniwersytety”, zaczynającym się od słów: „Wojsko to nie tylko musztra i karabin, tutaj można wiele wiadomości nabyć, więc każdy kto trudem nauki tu sprostą, może zdobyć zawód by po wojsku zostać...” i dalej padała cała lista niewymagających wykształcenia wyższego zawodów<sup>781</sup>. Biorąc pod uwagę, te odchodzące od typowo militarnego aspektu działania obrony terytorialnej, dr hab. Romuald Szeremietiew, nazwał potocznie te formacje wojskami ziemia-łopata-powietrze<sup>782</sup>.

### 3.3. Obrona terytorialna w III RP do 2015r.

W drugiej połowie lat 80. XX wieku, w Polsce ewoluowały nastroje społeczne i coraz bardziej stawało się widoczne zniechęcenie do władz komunistycznych. Nastroje te miały swoje odzwierciedlenie w powstających w podziemiu organizacjach pozarządowych i partiach politycznych. Chociaż mało kto spodziewał się załamania ówczesnego systemu, to w pierwsze tego oznaki można było znaleźć w potajemnie wydawanych publikacjach. W 1985r. po raz pierwszy pojawił się postulat zmiany sojuszy i konieczności dołączenia do NATO, jako drogi dla nowej suwerennej Polski, która w nieokreślonej przyszłości miała

---

<sup>780</sup> S. Sadowski, *Wojska obrony terytorialnej w polskim systemie obrony terytorialnej kraju w latach 1959-1989*, [w:] Ł. Jureńczyk, P. Radziszewski, S. Sadowski (red.), *Konflikty zbrojne i obronność na przełomie XX i XXI wieku. Aspekty polityczne i prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2018, s. 90.

<sup>781</sup> Nagranie utworu „Żołnierskie uniwersytety”, zaprezentowanego podczas Festiwalu Piosenki Żołnierskiej Kołobrzeg w 1983r., [https://www.youtube.com/watch?v=N8ZwwB4\\_qGU&ab\\_channel=i hm80](https://www.youtube.com/watch?v=N8ZwwB4_qGU&ab_channel=i hm80), (dostęp z dnia 15.01.2025r.).

<sup>782</sup> R. Szeremietiew, *Była likwidacja, czy jej nie było?*, <https://www.salon24.pl/u/szeremietiew/1212501,byla-likwidacja-czy-jej-nie-bylo>, (dostęp z dnia 10.01.2025r.)

nadejść. Punkt taki, znalazł się w programie podziemnej Polskiej Partii Niepodległościowej<sup>783</sup>. Kolejne lata, jak to określił prof. Antoni Dudek, przyniosły rozkład dyktatury komunistycznej i zmusiły ówczesną elitę do rozpoczęcia rozmów z opozycją. Działanie to jeszcze bardziej przyspieszyło zmiany i zmotywowało społeczeństwo do coraz większego naginania norm, prowadzącego do fali strajków w całym kraju<sup>784</sup>. Efektem tego procesu, stały się obrady przy okrągłym stole i uzgodnione częściowo wolne wybory, które odbyły się w 1989r. W kolejnych miesiącach Polacy mogli już sami wybrać demokratyczny parlament i rząd.

Transformacja ustrojowa miała także diametralne znaczenie dla armii. Ludowe Wojsko Polskie w ostatnim roku istnienia PRL liczyło prawie 400 tys. żołnierzy (z czego najwięcej bo 286 tys. etatów przypadało na Wojska Lądowe). Uzbrojenie, założenia taktyczne i operacyjne były w pełni podporządkowane planom ZSRR i założeniom Układu Warszawskiego. Jednym z pierwszych działań w okresie tzw. transformacji ustrojowej, było zlikwidowanie Wojsk Obrony Terytorialnej Kraju a także znacząca redukcja liczebności wszystkich rodzajów sił zbrojnych<sup>785</sup>. W 1990r. stan Sił Zbrojnych RP sięgał około 200 tys. żołnierzy (gdzie nadal najliczniejsze były Wojska Lądowe – 150 tys.). Na podstawie tych danych, można przyjąć, że w ciągu roku, nastąpiła redukcja tych sił o połowę<sup>786</sup>. Według informacji przedstawianych przez innych badaczy na początku 1990r. stan armii oscylował w granicy 314 tys. i z każdym miesiącem liczba ta spadała<sup>787</sup>. Dla ówczesnych władz, zagadnienia związane z wojskowością były tematyką ważną, lecz do tej pory mało znaną. Miało to swoje odzwierciedlenie w przeszłości, ponieważ władze komunistyczne do tych zagadnień dopuszczały jedynie zaufanych ludzi i nowe elity musiały niejako uczyć się tej specyfiki. Sytuacja ta ma swoje odzwierciedlenie we wspomnieniach pierwszego cywilnego wiceministra obrony narodowej (a następnie szefa resortu) dra Janusza Onyszkiewicza: „W Solidarności mieliśmy taką zasadę, że we wszystkich naszych działaniach staraliśmy się trzymać z daleka od trzech takich wielkich zagadnień. Mianowicie od spraw zagranicznych, od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i od Ministerstwa Obrony Narodowej. A ta nasza

---

<sup>783</sup> Program Polskiej Partii Niepodległościowej „*Powstań Polsko*” z 1985r., przekazany autorowi dysertacji przez dr hab. Romualda Szeremietiewa.

<sup>784</sup> A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988 – 1990r.*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2004, s. 200 – 210.

<sup>785</sup> M. Piekarski, *Ewolucja Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990 – 2020 w kontekście kultury strategicznej Polski*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 31.

<sup>786</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>787</sup> J. Tomaszewski, *Przeobrażenia strukturalno-funkcjonalne Wojska Polskiego w latach 1989–2015 (wybrane problemy)*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr (32)/2023, s. 89.

wstrzeźliwość była podyktowana pewną obawą, że jeżeli na te obszary wejdziemy, no to się narazimy po prostu na represję władzy (komunistycznej – przypis autora) i także jakby obudzimy być może jakieś reakcje ze strony radzieckiej. O ile myśmy się starali trzymać daleka od resortu spraw wewnętrznych, to ten resort strasznie blisko nas trzymał. W związku z tym na własnej skórze mogliśmy się mniej więcej zorientować, jak to wszystko tam działa. Natomiast jeśli chodzi o obronę narodową, to to była kompletnie czarna skrzynka. Trzeba pamiętać, że w owym czasie w ogóle to taka mania po prostu tajności była powszechna, szczególnie była widoczna w Związku Radzieckim<sup>788</sup>. Pomimo odziedziczonych przez „nowe” wojsko PRL-owskich tradycji, decydenci starali się korzystać z doświadczenia i wiedzy eksperckiej oficerów. Jak wspominali w wywiadach, cenili przekazywaną wiedzę i widzieli przekonanie, że konieczne są reformy całego systemu bezpieczeństwa. Dlatego też, redukcja armii nie była wyłączenie ilościowa ale także przebiegała według pewnych założeń. Jednym z nich było odpolitycznienie Sił Zbrojnych RP, rozumienie także jako likwidowanie ideowego nadzoru, który był sprawowany przez oficerów politycznych. Ogólnym założeniem miało być nadanie wojsku charakteru obronnego<sup>789</sup>.

Trwały także polityczne dyskusje na temat nowego miejsca Polski w Europie oraz w relacjach zagranicznych. Dr Janusz Onyszkiewicz wspominał, że w marcu 1990r. towarzyszył Prezydentowi RP Wojciechowi Jaruzelskiemu podczas wizyty w Moskwie. Na początku pobytu strona radziecka ignorowała prośby na temat rozpoczęcia rozmów o bezpieczeństwie. Początek takich dyskusji, by obydwie strony mogły przedstawić swoje perspektywy na przyszłość wymusił dr Onyszkiewicz, prosząc podczas kolacji Michaiła Gorbaczowa o zorganizowanie spotkania z Ministrem Obrony ZSRR. Spotkanie takie zostało zorganizowane następnego dnia a naprzeciwko Polskiej delegacji zasiadło najważniejsze kierownictwo Układu Warszawskiego: Minister Obrony ZSRR, Szef Sztabu Generalnego ZSRR, Dowódca Układu Warszawskiego, Szef Sztabu Układu Warszawskiego. Jednym z poruszanych tematów była obecność wojsk radzieckich w Europie, jak przekazał ówczesny wiceminister obrony narodowej: „Wtedy im powiedziałem, że będą musieli wyjść z Polski”<sup>790</sup>.

Rozwiązanie w 1991r. Układu Warszawskiego, pociągnęło dalsze konsekwencje, takie jak konieczność stworzenia założeń nowych paradygmatów bezpieczeństwa RP. Prace nad takim dokumentem rozpoczął Komitet Obrony Kraju, podległy wtedy prezydenckiemu

---

<sup>788</sup> Wywiad z drem Januszem Onyszkiewiczem (...), op. cit.

<sup>789</sup> Ibidem.

<sup>790</sup> Ibidem.

Biuru Bezpieczeństwa Narodowego. Prace nad tymi założeniami trwały od sierpnia 1991r. Opracowywał je zespół stworzony przez przedstawicieli wielu resortów, urzędów centralnych oraz Sztab Generalny WP. Zagadnienia te omawiano na posiedzeniach Rady Ministrów i sejmowej Komisji Obrony Narodowej. Jednym z współautorów tych planów był ówczesny Minister Obrony Narodowej dr Onyszkiewicz. W listopadzie 1992r. zakończono prace przygotowując finalnie dwuczęściowy dokument: „Założenia Polskiej polityki bezpieczeństwa” i „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej”, który został podpisany przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę. Co istotne, zaznaczono tam konieczność powrotu do idei obrony terytorialnej. W rozdziale dotyczącym systemu obrony i preferowanego kształtu Sił Zbrojnych RP, opisano dualistyczny kształt armii: „Wojska operacyjne są przygotowane do wykonania głównych zadań podczas działań wojennych. Siły obrony terytorialnej wspierają i zabezpieczają działania wojsk operacyjnych oraz realizują samodzielne działania ochronno-obronne w wyznaczonych rejonach odpowiedzialności”<sup>791</sup>. W tak określonych ramach OT, miała pełnić jedynie funkcje pomocnicze wobec głównych sił. Nie przewidywano rozszerzenia katalogu powinności na przeciwdziałanie zagrożeniom pozamilitarnym, ponieważ w dalszej części dokumentu sklasyfikowano jako system pozamilitarnych ogniów obronnych w skład, których wejść miała Obrona Cywilna Kraju. Miała ona za zadanie „koordynację działań wszystkich sił i środków służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr kultury, w ramach systemu obronnego państwa”<sup>792</sup>. Dr hab. Przemysław Żurawski vel Grajewski uważa, że przyjęte zapisy były jedynie życzeniowe. W swojej opinii posiłkuje się podobnym twierdzeniem prof. gen. Stanisława Kozieja, na kanwie którego twierdzi, że zmieniające się okoliczności – szczególnie chwiejne budżetowanie i walki polityczne, były jednym z przyczynków do pogarszania się stanu ówczesnej obronności<sup>793</sup>.

W Sztabie Generalnym WP powołano Zarząd Obrony Terytorialnej na czele, którego stanął nieżyjący już gen. January Komański. O ile ze względu na śmierć tego wojskowego nie da się przywołać jego wspomnień to autor dysertacji dotarł do bezpośredniego przełożonego gen. Komańskiego – gen. Leona Komornickiego, ówczesnego Zastępcy Szefa SG WP. Według jego relacji do stworzenia takiej komórki organizacyjnej, doprowadził

---

<sup>791</sup> „Założenia Polskiej polityki bezpieczeństwa” i „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej” – dokumenty dostępne w wersji elektronicznej w Internetowym archiwum prof. Stanisława Kozieja, <https://koziej.pl>, (dostęp z dnia 17.01.2025r.).

<sup>792</sup> Ibidem.

<sup>793</sup> P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo Międzynarodowe. Wymiar militarny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 410.

proces zapoczątkowany przez reformę dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP i sprawowania nad nimi zwierzchnictwa. Gen. Leon Komornicki wspomina, że przy Urzędzie Rady Ministrów powołano tzw. Komisję Żabińskiego, składającą się z ekspertów cywilnych oraz wojskowych, która miała uporządkować procedury współpracy pomiędzy armią a nowymi niekomunistycznymi decydentami: „Zostały zlikwidowane instytucje, te które były w strukturach Ludowego Wojska Polskiego, a które były bezpośrednio powiązane z strukturą Układu Warszawskiego: między innymi został zlikwidowany Główny Zarząd Szkolenia Bojowego czy też inspektor OT (...). Do 1992r. do czasu wejścia tej reformy istniał jeszcze wywodzący się z PRL urząd głównego Inspektora Obrony Terytorialnej”<sup>794</sup>. Na bazie rozformowanego Inspektoratu Obrony Terytorialnej w na przełomie 1992 i 1993r. utworzono wspomniany Zarząd Obrony Terytorialnej. Według gen. Komornickiego rozpoczęto prace koncepcyjne nad obroną terytorialną: „Doszliśmy do wniosku, że trzeba te oddziały wyposażać w sprzęt wojskowy. Typowo jednostki mają mieć charakter bojowy i przyjęliśmy taką zasadę, że ten sprzęt wycofywany ze stanu wojsk operacyjnych, w wyniku planu modernizacji, jeżeli był w dobrym stanie, żeby go nie utylizować, przechodził on właśnie do wykorzystania przez Wojska Obrony Terytorialnej (...). Wszystko było przemyślane tak, żeby zachować jak najdłużej wykorzystanie tego sprzętu, jego żywotność, żeby jednocześnie brać pod uwagę ekonomię, bo przecież nie było wojsko wtedy bogate, nie mogliśmy sobie pozwalać na wiele rzeczy”<sup>795</sup>.

W 1993r. do władzy dochodzi nowy obóz polityczny złożony z przedstawicieli Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Rok później, ma miejsce tzw. obiad drawski – wydarzenie odbywające się podczas szkolenia najwyższej kadry dowódczej Sił Zbrojnych RP w czasie, którego generałowie inspirowani przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę, wypowiadają posłuszeństwo Ministrowi Obrony Narodowej Piotrowi Kołodziejczykowi co w następnych miesiącach prowadzi do jego odwołania. Natomiast w Sejmie szef MON oskarża Lecha Wałęsę i Szefa Sztabu Generalnego o niekonstytucyjne działania<sup>796</sup>. Spór ten w dalszej kolejności przeradza się w długie dyskusje na temat finansowania armii, co szczególnie było widoczne na posiedzeniach sejmowej Komisji Obrony Narodowej w drugiej połowie 1994r.<sup>797</sup> W tym okresie miały po

---

<sup>794</sup> Wywiad z gen. Leonem Komornickim (...), op. cit.

<sup>795</sup> Ibidem.

<sup>796</sup> M. Serowaniec, *Rola Ministra Obrony Narodowej w cywilnym modelu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr (40)/2018, s. 568.

<sup>797</sup> Stenogram z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 15.12.1994r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.



raz pierwszy zacząć pojawiać się nieprzychylnie obronie terytorialnej głosy, nie tylko decydentów ale również innych wojskowych: „I już wtedy się pojawiały głosy przeciwników, że to jest zupełnie zbędny balast, że to jest niepotrzebne, że to nie te czasy (...) . Zaczęły się te legendy, że to ma być niedzielne wojsko, wymyślano różne dyrdymały. To była taka, można powiedzieć, stygmatyzacja tych wojsk”<sup>798</sup>.

Pomimo sugerowanych planów tworzenia obrony terytorialnej, nie podjęto kierunkowych decyzji politycznych i nie poczyniono znaczących kroków w tym kierunku. Jednym z ciekawszych dokumentów wypracowanych ówczesnie przez Zarząd Obrony Terytorialnej SG WP, był: „(tymczasowy) Program szkolenia oddziałów piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej”. Zarządzeniem nr 99 gen. Tadeusza Wileckiego, w dniu 2.11.1994r. został on przyjęty do użytku. Jeden z jego zachowanych egzemplarzy, znajduje się w zasobach Centralnej Biblioteki Wojskowej w Warszawie.

Do głównych celów programowych szkolenia, oprócz podstawowych umiejętności takich jak posługiwanie się przydzielonym sprzętem i uzbrojeniem, zaliczano wykształcenie zasad działania bojowego w oparciu o teren na którym ćwiczy/walczy żołnierz. W przypadku szczebla pododdziału kładziono nacisk na faktyczną terytorialność i możliwość prowadzenia samodzielnych działań a także współdziałania z innymi rodzajami wojsk<sup>799</sup>.

|                             |  |                          |  |
|-----------------------------|--|--------------------------|--|
| SZTAB GENERALNY WP          |  | strona                   |  |
| ZARZĄD OBRONY TERYTORIALNEJ |  | 70                       |  |
| Szt.Gen. 1430/94            |  | Do użytku służbowego     |  |
| Egz. Nr                     |  |                          |  |
| PROGRAM SZKOLENIA           |  |                          |  |
| PODODDZIAŁÓW PIECHOTY       |  |                          |  |
| WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ  |  |                          |  |
| (Tymczasowy)                |  |                          |  |
| WARSZAWA                    |  | 1994                     |  |
|                             |  | Część pierwsza           |  |
|                             |  | Część druga              |  |
|                             |  | Część trzecia            |  |
|                             |  | Część czwarta            |  |
|                             |  | Część piąta              |  |
|                             |  | Część szósta             |  |
|                             |  | Część siódma             |  |
|                             |  | Część ósma               |  |
|                             |  | Część dziewiąta          |  |
|                             |  | Część dziesiąta          |  |
|                             |  | Część jedenasta          |  |
|                             |  | Część dwunasta           |  |
|                             |  | Część trzynasta          |  |
|                             |  | Część czternasta         |  |
|                             |  | Część piętnasta          |  |
|                             |  | Część szesnasta          |  |
|                             |  | Część siedemnasta        |  |
|                             |  | Część osiemnasta         |  |
|                             |  | Część dziewiętnasta      |  |
|                             |  | Część dwudziesta         |  |
|                             |  | Część dwudziestopierwsza |  |
|                             |  | Część dwudziest drugą    |  |
|                             |  | Część dwudziest trzecią  |  |
|                             |  | Część dwudziest czwartą  |  |
|                             |  | Część dwudziest piątą    |  |
|                             |  | Część dwudziest szóstą   |  |
|                             |  | Część dwudziest siódmą   |  |
|                             |  | Część dwudziest ósmą     |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudziest dwa      |  |
|                             |  | Część dwudziest trzy     |  |
|                             |  | Część dwudziest cztery   |  |
|                             |  | Część dwudziest pięć     |  |
|                             |  | Część dwudziest sześć    |  |
|                             |  | Część dwudziest siedem   |  |
|                             |  | Część dwudziest osiem    |  |
|                             |  | Część dwudziest dziewięć |  |
|                             |  | Część dwudziest dziesięć |  |
|                             |  | Część dwudziest jeden    |  |
|                             |  | Część dwudzi             |  |

Szczegółowy program szkolenia został stworzony dwutorowo. Osobne szkolenie mieli przejść żołnierze z pododdziałów obrony terytorialnej tworzonych z poborowych służby zasadniczej, inne natomiast żołnierze z służby nadterminowej. Pierwszy cykl miał trwać 12 miesięcy i składać się z następujących etapów:

- pierwszy (trwający 4 miesiące): rozpoczynał go miesiąc szkolenia podstawowego, będącego ujednoliconym programem dla całych Sił Zbrojnych RP; trzy miesiące szkolenia specjalistycznego będący odniesieniem do charakterystyki działania obrony terytorialnej – etap ten kończyło wstępne zgrywanie drużyny. Szczególnie istotny i mniej konwencjonalny wydaje się być zakres programowy szkolenia ratowniczego, wchodzącego w skład szkolenia specjalistycznego. W programie przygotowano takie zagadnienia jak: charakterystyka klęsk żywiołowych z uwzględnieniem zjawisk pożarów i powodzi; prowadzenie akcji ratunkowych; dowodzenie akcją ratunkową; charakterystyka Obrony Cywilnej oraz współpraca z nią; poznawanie metod odgruzowywania; umiejętność posługiwania się sprzętem ratowniczym<sup>800</sup>. Kolejnym szkoleniem specjalistycznym miało być szkolenie sanitarne, odnoszące się do bezpośredniej pomocy poszkodowanym (żołnierzom lub cywilom). Uczono tam postępowania z rannymi i wykonywania opatrunków a także udzielania pierwszej pomocy w wyniku odniesionych ran na skutek działania broni chemicznej, biologicznej i atomowej. Zajęcia te prowadzić mieli lekarze<sup>801</sup>;
- drugi (trwający 2 miesiące): okres zgrywania plutonu i kompanii a także ćwiczenie poznanych wcześniej umiejętności;
- trzeci (trwający 4 miesiące): szkolenie na szczeblu współpracy plutonu;
- czwarty (trwający 2 miesiące): jego głównym celem było szkolenie na szczeblu kompanii a także kształcenie poszczególnych specjalizacji żołnierzy<sup>802</sup>.

Szkolenie dla żołnierzy wywodzących się z służby nadterminowej (mających już wcześniejsze doświadczenie w armii), było bardziej indywidualne i dostosowane do specjalizacji i stopni. Kandydaci na podoficerów, musieli przejść 2 miesięczne szkolenie z zakresu specyfiki działania obrony terytorialnej a także 3 dniowe szkolenie adaptacyjne w danej jednostce. Obowiązywało także miesięczne szkolenie z zakresu obsługi sprzętu<sup>803</sup>.

---

<sup>800</sup> Ibidem. s. 56 – 57.

<sup>801</sup> Ibidem, s. 66 - 67.

<sup>802</sup> Ibidem, s. 9 – 11.

<sup>803</sup> Ibidem. s. 12.

Powyższa charakterystyka tymczasowego programu szkolenia wskazuje, że żołnierze obrony terytorialnej nabywaliby wiedzę i praktyczne umiejętności do przeciwdziałania zaproszeniom pozamilitarnym a także działania w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych.

U schyłku rządów SLD-PSL coraz wiecej poparcie zyskiwały ugrupowania postsolidarnościowe. Nawiązując do idei NSZZ „Solidarność”, przedstawiciele kilkunastu ugrupowań prawicowych podpisali porozumienie powołujące wspólny blok polityczny nazwany Akcją Wyborczą Solidarność. W szczytowym okresie, ugrupowanie to tworzyli przedstawiciele 39 podmiotów<sup>804</sup>. We wspólnie opracowanym programie wyborczym, znalazł się zakres tematyczny podejmujący problematykę rozwoju armii. Kwestie te opracował zespół AWS ds. bezpieczeństwa narodowego, na czele którego stał dr hab. Romuald Szeremietiew. W materiale tym znalazł się postulat stworzenia obrony terytorialnej<sup>805</sup>. Był to pierwszy program polityczny w historii III RP, w którym znalazło się to zagadnienie. W dokumencie opublikowanym przez AWS w maju 1997r. określono, że polityka bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku powinna opierać się na następujących czynnikach: najszybszym akcesie do NATO i Unii Europejskiej, rozwoju apolitycznych i poddanych cywilnej kontroli Sił Zbrojnych składających się z dwóch komponentów: operacyjnego i terytorialnego, które zostaną zmodernizowane na bazie zwiększonego budżetu przeznaczanego na obronność oraz rozwój rodzimego przemysłu obronnego<sup>806</sup>. W programie AWS zapisano spektakularną pożądaną liczebność OT sięgającą rozwinięcia do 1,5 mln. żołnierzy w czasie wojny przy stosunkowo skromnej 150 tysięcznej armii operacyjnej<sup>807</sup>. Taka „militarystyczna” perspektywa była uwarunkowana wcześniejszymi badaniami dr hab. Szeremietiewa, który porównując plany mobilizacyjne innych państwa wskazywał, że w przypadku np. Szwecji, Szwajcarii i Izraela, na czas wojny armie miały być rozwijane do stanów odpowiadających od 12 do 15% ludności kraju, co w przełożeniu na polskie warunki odpowiadałoby liczbie od 3,7 do 4,7 mln. osób<sup>808</sup>. Kolejnym czynnikiem – tym razem osobistym a zarazem patetycznym, wpływającym na

---

<sup>804</sup> A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989 – 2005*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2005, s.339.

<sup>805</sup> A. Zapłowski, *Koncepcja budowy obrony terytorialnej w programie Akcji Wyborczej Solidarność a koncepcja obrony terytorialnej rządu Prawa i Sprawiedliwości*, „Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem” nr 2(7)/2016, s. 86.

<sup>806</sup> Program Akcji Wyborczej Solidarność z maja 1997r., materiał pochodzi z Archiwum Partii Politycznych Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

<sup>807</sup> A. Czwólek, Z. Polcikiewicz, K. Stańczyk, *Doświadczenia, wnioski i rekomendacje wynikające z dotychczasowego funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce*, Wydawnictwo FNCE, Poznań 2021, s.36

<sup>808</sup> R. Szeremietiew, *Obronić Polskę*, Wydawnictwo GLOB, Warszawa 1997. s. 78.

poglądy o konieczności tworzenia jak największej armii było wydarzenie z dzieciństwa dr hab. Szeremietiewa, gdy agenci NKWD aresztowali jego ojca (następnie wywieźli go do ZSRR gdzie zginął). Ojciec żegnając się z synem, miał powiedzieć, by przynajmniej on starał się obronić Polskę<sup>809</sup>.

W wyniku wyborów parlamentarnych, które odbyły się 21 września 1997r. koalicję rządową zawiązała zwycięska Akcja Wyborcza Solidarność oraz plasująca się z trzecim wynikiem 13,3% głosów – Unia Wolności. W umowie programowej zawartej pomiędzy tymi ugrupowaniami znalazł się zapis stworzenia: „sprawnego systemu obrony terytorialnej” oraz „rozbudowanie wojsk obrony terytorialnej”<sup>810</sup>. Istotne jest zidentyfikowanie tych dwóch obszarów jako odmiennych zagadnień, które pomimo ich złudnie tożsamej nazwy były innymi zakresami. W efekcie podziału rządowych stanowisk ministrem obrony narodowej po raz kolejny został dr Janusz Onyszkiewicz (UW) a jego pierwszym zastępcą dr hab. Romuald Szeremietiew (AWS).

Prace nad zagadnieniami obrony terytorialnej nie toczyły się jedynie w gronie ekspertów skupionych wokół resortu obrony narodowej. Również ówczesna klasa polityczna, wyrażała zainteresowanie tym zagadnieniem co miało swoje odzwierciedlenie w pracach Sejmu RP. Tylko w latach 1997 – 1998, temat ten kilkunastokrotnie pojawiał się w pracach sejmowej Komisji Obrony Narodowej, na czele której stał Bronisław Komorowski. Oprócz tego posłowie przygotowali indywidualne zapytania i interpelacje w kwestii planów omawianej formacji. Pomimo tak dużej dynamiki prac i ilości dostępnych materiałów zgromadzonych w zbiorach Biblioteki Sejmowej, aspekt polityczny działań z tych lat, nie został opisany w literaturze przedmiotu. Już podczas drugiego (a faktycznie pierwszego merytorycznego) posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP III Kadencji, aż 19 razy pojawiło się nawiązanie do planów OT. Temat rozpoczął Szef Sztabu Generalnego WP gen. Henryk Szumski odnosząc się do planów budżetu przeznaczanego na obronność, który nowy rząd odziedziczył po poprzednikach. W jego opinii planowane środki były zbyt niskie i niewystarczające, co mogło odbić się negatywnie na najważniejszych obszarach jakimi były: przygotowania do integracji z NATO, udział w misjach pokojowych oraz tworzeniem obrony terytorialnej. Odniósł się do tego poseł Zapałowski z tworzącej rząd Akcji Wyborczej Solidarność, który podzielał obawy o niewystarczające finansowanie nowej formacji i zapytał jak ma wyglądać zapowiadany podział armii na siły operacyjne i wojska obrony terytorialnej. Kolejne wątpliwości rodziły

---

<sup>809</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>810</sup> R. Jakubczak. *Obrona terytorialna w Polsce w XXI wieku*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1998, s. 10.

plany rozformowania niektórych garnizonów, które mogły być następnie podstawą do stacjonowania sił OT. Na wątpliwości te odpowiedział Tadeusz Grabowski podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej tłumacząc, że rozwój omawianej formacji został zaplanowany w długim 15 letnim okresie a tym samym pomimo dość skromnego budżetu, zabezpieczono na to środki. Powyższe wypowiedzi podsumował gen. Szumski, prezentując parlamentarzystom sprecyzowane plany: „Konstruowaliśmy armię, która składa się z dwóch części, z części operacyjnej oraz części, którą nazywamy siłami obrony terytorialnej. Priorytet dajemy oczywiście armii operacyjnej i kierujemy także większość środków na armię operacyjną. Natomiast nie zapominamy o wojskach obrony terytorialnej, które mamy umieszczone wewnątrz struktur rodzajów sił zbrojnych (...). Planujemy powołanie kolejnych brygad na ścianie wschodniej w Białymstoku i Zamościu, na zachodnim terenie Polski w Opolu i jeszcze w innym miejscu. Dalej widzimy struktury szczebla batalionowego, kompanijnego, przyjmując taką zasadę, że np. może być inna struktura brygad obrony terytorialnej czy pododdziałów obrony terytorialnej na kierunku wschodnim, inna na południowym lub w innym rejonie. Będzie to zależało od naszych planów, które nie do końca są przecież sprecyzowane oraz od przeznaczenia tych wojsk. Może się tu rodzić pytanie, dlaczego w rodzajach sił zbrojnych, bo przecież były tendencje tworzenia armii terytorialnej. Stoimy na stanowisku, że nie należy tworzyć oddzielnej struktury, która będzie posiadała określone szczeble dowodzenia. Są to wojska, które będą działały w określonym terenie, w swoich najbardziej znanych uwarunkowaniach i mogą być wykorzystywane i będą wykorzystywane na rzecz sił operacyjnych. Przykładowo, w Marynarce Wojennej możemy mieć siły obrony terytorialnej, które będą potrzebne do zabezpieczania określonych obiektów, np. portów, podobnie może być w lotnictwie”<sup>811</sup>. Powyższa wypowiedź nie jest relatywnie długa, jednak można wyciągnąć z niej kilka wniosków. Po pierwsze obrazuje, że rządzącym zależało na jak najszybszym rozpoczęciu rozmów i propagowania idei tworzenia obrony terytorialnej. Świadczy o tym szybkość działania - posiedzenie to odbyło się niecałe dwa miesiące po zaprzysiężeniu nowego rządu. W międzyczasie musiały się już odbyć spotkania kierownictwa MON z przedstawicielami Sztabu Generalnego i zapaść pierwsze decyzje co do kształtu przyszłych działań. Po drugie, w słowach gen. Szumskiego zobrazowane zostały omawiane wewnętrznie dwie koncepcje (które jak zaznaczył, nie były ówczesnie jeszcze w pełni określone): stworzenia OT jako samodzielnego/osobnego rodzaju

---

<sup>811</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.12.1997r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Sił Zbrojnych RP i później przyjęte rozwiązanie tworzenia obrony terytorialnej we wszystkich rodzajach wojsk – którego zwolennikiem był dr hab. Romuald Szeremietiew.

Na posiedzeniu komisji z dnia 3 lutego, Stanisław Głowacki (AWS), zabrał głos na temat planów szkolenia OT. W swojej wypowiedzi posługiwał się jednak pochodzącym z PRL-u określeniem tych sił, mówiąc o Wojskach Obrony Terytorialnej Kraju. Możemy przyjąć, że w tamtym okresie, nie sprecyzowano jeszcze nowego aparatu pojęciowego, w związku z czym mówca wykorzystywał znane mu określenia. Działanie takie nie zostało przyjęte z aprobatą, ponieważ nowe siły, nie miały być kontynuatorem minionych doświadczeń, które jak wykazano w poprzednim podrozdziale, nie budziły pozytywnych skojarzeń. By upowszechniać tematykę OT, przewodniczący komisji Bronisław Komorowski – jak sam zaznaczył, zaprosił członków gremium na „nietypowe” posiedzenie mające przybrać formę seminarium naukowego, które miało odbyć się za dwa dni<sup>812</sup>. Spotkanie takie odbyło się 5 lutego i oprócz decydentów, wzięli w nim udział eksperci z Akademii Obrony Narodowej m.in.: prof. Ryszard Jakubczak (ówcześnie doktor) oraz dr hab. Józef Marczak. Zagadnienia dot. obrony terytorialnej rozpoczął prof. gen. Bolesław Balcerowicz zwracając uwagę, że nowoczesnej OT nie można postrzegać wyłącznie przez pryzmat działań partyzanckich z okresu II wojny światowej, które zostały ukazane w kulturze – szczególnie w filmie z czasów PRL pt. *„Barwy walki”*. Zwrócił też uwagę, że w przyszłości formacja ta „może odegrać i zapewne odegra kapitalną rolę”<sup>813</sup>. Następnie referat o strukturze kierowania i dowodzenia siłami terytorialnymi wygłosił prof. Jakubczak, który już na początku zwrócił uwagę, że w sztuce wojennej nie ma miejsca na eksperymenty. Rozróżnił dwa elementy: system obrony terytorialnej (w ramy którego wchodzi tematyka dowodzenia) oraz wojsk obrony terytorialnej, będącej czynnikiem realizacji założeń polityki bezpieczeństwa. Odwołując się do doświadczeń historycznych przedstawił analogię, że państwo w dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa może skorzystać z dwóch dostępnych modeli: stawiać wyłączenie na wojska operacyjne lub przedsięwbrać też inne sposoby obrony. Jak dalej wykazał, pierwszy model w przypadku Polski jest nieefektywny, ponieważ w perspektywie minionych 300 lat, przeciwnik w rozwoju wojsk operacyjnych był zawsze silniejszy a co za tym idzie, nie jesteśmy w stanie wygrać takiego potencjalnego wyścigu szczególnie z Rosją. W konkluzji zawarł, że jeśli III RP ma stać się państwem o charakterze

---

<sup>812</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 03.02.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>813</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.02.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

obronnym to w myśleniu o systemie obrony terytorialnej znaleźć muszą nie tylko wojska OT ale także społeczeństwo, administracja rządowa i samorządowa. W takim rozumieniu obrona terytorialna miała być zarówno tańsza i efektywniejsza od wojsk operacyjnych w przypadku reagowania na sytuacje kryzysowe, brania udziału w operacjach ratowniczych. Po wysłuchaniu kolejnych wystąpień przewodniczący komisji Bronisław Komorowski, zarządził by dalsza dyskusja zawężała się do następującej problematyki i ustalenia odpowiedzi na pytania:

- Jak powinny być dowodzone wojska obrony terytorialnej?
- Czy można dowodzić obroną terytorialną poprzez Regionalne Sztaby Wojskowe?
- Czy powinno się iść w kierunku utworzenia czwartego rodzaju sił zbrojnych - obrony terytorialnej?

Na zagadnienia te próbował odpowiedzieć gen. Komański - Szef Zarządu Obrony Terytorialnej w Sztabie Generalnym, jego zdaniem dowodzenie siłami OT powinno być ściśle związane z ogólnie przyjętymi zasadami dowodzenia siłami zbrojnymi, nie mogły być one oderwane od decyzyjności na szczeblu centralnym. Zaznaczył, że w obecnym momencie nie jest w stanie przedstawić lub zaproponować rozwiązania gdzie na szczycie powinna zostać umiejscowiona główna komórka kierująca OT, takie ustalenia miały dopiero zapaść w pracach nad strategią którą opracowywał zespół dr hab. Szeremietiewa. Gen. Józef Flis proponował podległość dowódcy operacyjnemu, któremu jego zdaniem: „Wszystko będzie podporządkowane, łącznie z wojskami obrony terytorialnej. Będzie on dowodził w dużej mierze wszystkim tym, co może służyć obronie”<sup>814</sup>. Dr hab. Józef Marczak odwołał się do doświadczeń z okresu PRL, gdy na szczeblu Ministerstwa Obrony Narodowej działał Inspektor Obrony Terytorialnej. W trakcie dyskusji nie poruszono ostatniego punktu odnoszącego się do tworzenia OT w charakterze czwartego rodzaju sił zbrojnych. Bronisław Komorowski, zapowiedział jednak duże zainteresowanie omawianą tematyką i postulował organizację kolejnych posiedzeń odnoszących się do problematyki. Posiedzenie zakończył żartem: „jeszcze miesiąc, jeszcze dwa, spotkamy się w OTK”<sup>815</sup>. W marcu 1998r. sejmowa Komisja Obrony Narodowej obradowała na posiedzeniu wyjazdowym w Akademii Obrony Narodowej, przedmiotem spotkania miała być problematyka szkolnictwa wojskowego, jednak temat rozmów jak określili to uczestnicy: „zszedł” na sprawy obrony terytorialnej. Jak zaznaczył wiceminister Robert Lipka, ówczesnie konkurowały ze sobą dwie koncepcje

---

<sup>814</sup> Ibidem,

<sup>815</sup> Ibidem.

programu rozwoju Sił Zbrojnych RP, pierwsza była efektem umowy koalicyjnej AWS-UW, druga natomiast została opracowana przez Sztab Generalny, główną osią sporu była budowa obrony terytorialnej. Bronisław Komorowski, zwracał uwagę, że nie jest to tematem danego posiedzenia jednak, problematyka była na tyle interesująca członków gremium, że dalsze wypowiedzi poszczególnych parlamentarzystów zaczynały się w formie: „wiem, że obrona terytorialna nie jest tematem dzisiejszego posiedzenia ale...”, po czym następował dalszy wywód<sup>816</sup>.

Najdłuższa i najbardziej obfita parlamentarna dyskusja dotycząca obrony terytorialnej odbyła się 31 marca, obradowały wtedy wspólnie senacka oraz sejmowa Komisja Obrony Narodowej. Problemem miało być odpolitycznienie tematu obrony terytorialnej a także wykazanie wszystkich postulatów „za” i „przeciw” poszczególnym częściom składowym koncepcji. Spotkanie to budziło spore emocje i część uczestników była przeświadczona o tym, że ta parlamentarna dyskusja może doprowadzić do całkowitego wycofania się z pomysłu dalszego tworzenia obrony terytorialnej. Gen. Leon Komornicki tak wspominał to wydarzenie: „Pamiętam, że gen. Komański do mnie zadzwonił i mówił: „panie generale nasze dzieło chcą zburzyć, zlikwidować itd.”. No to wtedy, zadzwoniłem do Bronisława Komorowskiego, który był przewodniczącym komisji i powiedziałem, że jadę z odsieczą i będę zabierał głos”<sup>817</sup>. Po rozpoczęciu posiedzenia, Bronisław Komorowski wypowiadając się w imieniu całej sejmowej komisji, stwierdził potrzebę mocniejszego zaakcentowania roli i miejsca obrony terytorialnej w wieloletnich planach polityki bezpieczeństwa. Dlatego też prof. gen. Bolesław Balcerowicz – Zastępca Rektora Komendanta Akademii Obrony Narodowej, zdefiniował trzy typy wojsk obrony terytorialnej i publicznie poddał pod rozważania najkorzystniejszy model dla Polski:

- Typ pierwszy: wielozadaniowy – polegający na braku jednoznacznej specjalizacji sił. Obrona terytorialna wykorzystywana jest zarówno do obrony własnego terytorium jak i wzmacniania wojsk operacyjnych. Jako przykład tego rozwiązania podano USA oraz Wielką Brytanię – państwa, które miały mieć rozległe interesy na świecie a jednocześnie brak relatywnych zagrożeń obcą inwazją na ich terytorium.
- Typ drugi: zabezpieczający siły operacyjne, w przypadku konfliktu zbrojnego mający za zadanie zabezpieczać tyły frontu. Według mówcy, model ten, miał być

---

<sup>816</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 17.03.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>817</sup> Wywiad z gen. Leonem Komornickim (...), op. cit.



przystosowany do specyfiki państw średniej wielkości w przypadku, których również mało prawdopodobne było przeniesienie działań wojenny na ich terytorium.

- Typ trzeci: charakter obronny – w tym wariantcie siły obrony terytorialnej służą do bezpośredniej obrony danego terytorium, tym samym muszą być odpowiednie wyekwipowane i dobrze uzbrojone. Model taki miał sprawdzać się w państwach neutralnych i przyjmujących zasadę obrony totalnej<sup>818</sup>.

Pomimo wymienienia tych modeli, prof. gen. Balcerowicz, uznał, że nie należy przyjmować, któregoś z powyższych wariantów a stworzyć własne rozwiązanie będące na pograniczu typu trzeciego i drugiego. W kontekście liczebności, jak sam zaznaczył nie chciał szafować wielkimi liczbami, jednak najrozsądniejsze miało być przyjęcie, że wojsk obrony terytorialnej powinny liczyć około 300 tys. żołnierzy. Inny pomysł zaprezentował prof. Jakubczak odnosząc się do faktu, że rocznie w ramach zasadniczej służby wojskowej szkolonych była podobna liczba żołnierzy: „korzystnym rozwiązaniem byłoby stworzenie 12 brygad obrony terytorialnej, w których żołnierze byliby szkoleni przez miesiąc, następnie zaś przechodziliby do formacji funkcjonujących w powiatach, gdzie z kolei funkcjonowałyby 300 batalionów”<sup>819</sup>. Gen. Komornicki, zwrócił uwagę, że takie dyskusje powinny zostać najpierw poparte rozstrzygnięciem sporu czy obronę terytorialną będzie definiowana jako rodzaj sił zbrojnych czy też jako rodzaj wojsk. Zamiast więc uzgadniać punkty wspólne, w trakcie posiedzenia powstawało wiele nowych wątków, zauważył to poseł Andrzej Zapałowski (AWS), który odniósł wrażenie, że wojska operacyjne mają być jedynie lepiej wyposażoną obroną terytorialną. Poseł Janusz Zemke (SLD), wyciągnął jeszcze dalej idące wnioski, dopatrując się „przepychanki” pomiędzy Akademią Obrony Narodowej a Sztabem Generalnym WP, które to ośrodki miałyby walczyć o narzucenie swoich rozwiązań. Na poparcie tych słów zacytował publikację, którą przygotował AON dla posłów, gdzie znalazły się następujące słowa: „Najogólniej kierownictwo Sztabu Generalnego Wojska Polskiego nie traktuje poważnie obrony terytorialnej, nie rozumie roli obrony terytorialnej w obronie państwa”<sup>820</sup>. Do autorstwa tych słów przyznał się dr hab. Józef Marczak mówiąc, że były one wynikiem wcześniejszych planów SG WP o ustaleniu liczebności obrony terytorialnej na czas wojny w wysokości 50 tys. żołnierzy. Stwierdził, że takie propozycje były kompromitujące, ponieważ: „50 tys. żołnierzy może walczyć

---

<sup>818</sup> Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia senackiej oraz sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 31.03.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>819</sup> Ibidem.

<sup>820</sup> Ibidem.

w obronie Pacanowa, ale nie całej Polski”<sup>821</sup>. Biorąc pod uwagę tak formułowane stanowiska, główny cel omawianego posiedzenia, mający polegać na odpolitycznieniu tematyki obrony terytorialnej, niestety nie został zrealizowany. Udało się jednak przyjąć uchwałę programową, wskazującą Ministerstwu Obrony Narodowej, ogólne założenia, które powinny znaleźć się w przygotowywanej koncepcji. Najważniejsza treść przyjętego dokumentu brzmi w sposób następujący: „Sejmowa Komisja Obrony Narodowej stoi na stanowisku, że obrona terytorialna winna stanowić istotny element naszego systemu obronnego, zdolny do:

- brania bezpośredniego udziału w walce;
- zabezpieczenia działań wojsk operacyjnych - obronnego przygotowania terenu, ochrony obiektów i szkolenia rezerw;
- udzielania wsparcia systemowi ratownictwa i obrony cywilnej w sytuacjach klęsk żywiołowych i innych zagrożeń czasu pokoju i wojny.

Komisja oczekuje, że w ramach programu integracji i modernizacji Sił Zbrojnych RP zostaną przedstawione między innymi:

- docelowa koncepcja systemu obrony terytorialnej oraz struktura wojsk OT;
- harmonogram formowania jednostek OT;
- system dowodzenia obrony terytorialnej na szczeblu centralnym jak i terytorialne organy dowodzenia zorganizowane zgodnie z zaplanowaną strukturą administracji kraju;
- system szkolenia i wyposażenia wojsk obrony terytorialnej.

Komisja stoi na stanowisku, że na rzecz OT powinna być przekazana część nadwyżek infrastruktury, techniki bojowej i zasobów ludzkich, powstałych w wyniku reorganizacji sił zbrojnych. Powinno to dotyczyć zwłaszcza garnizonów na tzw. ścianie wschodniej oraz garnizonów w innych ważnych dla obronności rejonach i miastach. Komisja oczekuje opracowania systemu współpracy obrony terytorialnej z samorządem terytorialnym, w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych i innych zagrożeń czasu pokoju i wojny. Komisja dostrzega potrzebę zmian legislacyjnych, nowelizacji istniejących uregulowań, pod kątem potrzeb rozbudowywania systemu obrony terytorialnej”<sup>822</sup>. Bronisław Komorowski zaproponował autorki pomysł, by skorzystać z historycznych doświadczeń i siły obrony terytorialnej nazwać Armią Krajową. Miało to być nawiązanie nie tylko do dziedzictwa

---

<sup>821</sup> Ibidem.

<sup>822</sup> Treść uchwały sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 31.03.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

walki podziemnej z okresu II wojny światowej, ale także pokazanie jakie funkcje społeczne stroją przed tą formacją<sup>823</sup>.

W kolejnych miesiącach temat kilkakrotnie wracał do Sejmu RP, jednak budził nieco mniejsze emocje, rozmowy na ten temat podczas obrad sejmowej Komisji Obrony Narodowej, toczyły się w dniach: 24.04.1998r.<sup>824</sup>, 05.05.1998r.<sup>825</sup>, 16.07.1998r.<sup>826</sup>. We wrześniu parlamentarzyści nadal nie dysponowali szczegółowymi planami MON, co uwidoczniło się w wypowiedziach mających sugerować różne przewidywane stany sił obrony terytorialnej sięgające od 10 tys. do około 50 – 100 tys. żołnierzy w stanie pokoju. Podsekretarz stanu w MON Robert Lipka, sugerował, że OT będzie zakotwiczona w każdym powiecie i na tym terenie powinien się znaleźć przynajmniej jeden plac ćwiczeń<sup>827</sup>. W listopadzie 1998r. kontynuował ten wątek, postulując by na rzecz samorządu terytorialnego przekazywano elementy mienia wojskowego w postaci gruntu, które to tereny miały być przez samorząd zarządzane w celu zabezpieczenia miejsc ćwiczeń batalionów obrony terytorialnej<sup>828</sup>.

W tym samym roku, w resorcie powstał zespół ekspercki mający opracować założenia koncepcji systemu obrony terytorialnej. Na jego czele stanął wiceszef MON a w jego skład weszli między innymi profesorowie: Ryszard Jakubczak i Józef Marczak a także gen. January Komański ze Sztabu Generalnego WP. Dr hab. Romuald Szeremietiew w następujący sposób opisywał prace nad koncepcją: „Zespół, który tworzyłem powstawał właśnie w takim układzie, że ja z generałem Janem Komańskim, z panami profesorami z Akademii Obrony Narodowej i przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dobieraliśmy określonych zespół ludzki. Między nami nie było sporów co do tego, w jakim kierunku mamy iść. Budujemy obronę terytorialną jako drugi segment Sił Zbrojnych. Obrona terytorialna miała się znajdować we wszystkich rodzajach Sił Zbrojnych, dlatego też nie dedykowaliśmy naszych prac w kontekście tworzenia OT wyłącznie w Wojskach Lądowych (...). Rozpatrywaliśmy różne scenariusze, wiedzieliśmy jednak, że nie będzie problemu z kształceniem rezerw, ponieważ istniała zasadnicza służba wojskowa (...).

---

<sup>823</sup> Zapis stenograficzny (...) z dnia 31.03.1998r. (...), op., cit.

<sup>824</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 4.04.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>825</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.05.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>826</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 16.07.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>827</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 23.09.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>828</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.11.1998r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

W naszym zamyśle poborowy miał mieć możliwość wybrać służbę w wojskach operacyjnych, która trwała wtedy chyba półtora roku albo mógł wybrać służbę w wojskach obrony terytorialnej. I tutaj przewidywaliśmy taką służbę, powiedziałbym, non-stop trzy miesiące, natomiast pozostały okres tej służby miał być rozpisany na krótkie kilkutygodniowe szkolenia, które odbywałyby się cyklicznie w kolejnych latach”<sup>829</sup>. Analizując te słowa, należy zauważyć, że przygotowywane rozwiązania miały być pewną ówczesną rewolucją. W myśl tych założeń, poborowi nie mieli jak dotychczas być skoszarowani i odcięci od świata na kilka miesięcy a po przejściu szkolenia zasadniczego i zdobyciu podstawowych umiejętności, mieli wrócić do domu by wyłącznie raz na jakiś czas brać udział w szkoleniach, przypominających i utrwalających wiedzę i nawyki. Na wypracowanie tych idei wpłynęły następujące czynniki: „Doszedłem do przekonania, że wielką rolę we współczesnym świecie zaczynają odgrywać działania tak zwane nieregularne. Wtedy jeszcze nie było mowy o wojnach hybrydowych, ale już wtedy pokazała to wojna w Wietnamie, klęska Francuzów w Algierii i ostatecznie przegrana Rosji w Afganistanie. Wtedy pojawiło się takie przekonanie, że powinniśmy pod tym kątem przygotowywać właśnie siły, do tego jest właśnie potrzebowana obrona terytorialna, żeby zdolnością do takiego oporu odstraszać potencjalnego przeciwnika. To miał być element odstrasżający w tej całej strategii, którą chciałem dla Polski przygotować”<sup>830</sup>. Prof. Ryszard Jakubczak wspomina, że w pracy nad koncepcją systemu obrony terytorialnej, brali pod uwagę różne warianty. Wraz z dr. hab. Józefem Marczakiem analizowali doświadczenia wyciągnięte z działań Obrony Narodowej II RP, Wojsk Obrony Terytorialnej Kraju a także wzbogacili je o analizę sił terytorialnych Niemiec, Szwajcarii i Gwardii Narodowej USA. Sięgali jeszcze po starsze polskie wzorce historyczne z okresu panowania króla Kazimierza Wielkiego, które nazwali systemem kazimierzowskim. Nie mieli jednak zamiaru bezpośrednio przenosić zagranicznych rozwiązań na lokalny grunt a wypracować taki model, który będzie najbardziej adekwatny biorąc pod uwagę wielkość państwa i jego położenie geograficzne. Zdawali sobie sprawę, że takie działanie może nie zyskać aprobaty biorąc pod uwagę nasz charakter narodowy, zgodnie z którym: „U nas Polaków to już taka maniera, że polskie jest zawsze gorsze, niż każda głupota zagraniczna”<sup>831</sup>. Warto zaznaczyć, że dokładnie takie same słowa zostaną wypowiedziane przez dr Grzegorza Kwaśniaka - twórcę koncepcji WOT z 2016r. Autorzy dokumentu zdawali sobie sprawę, że pracują nad

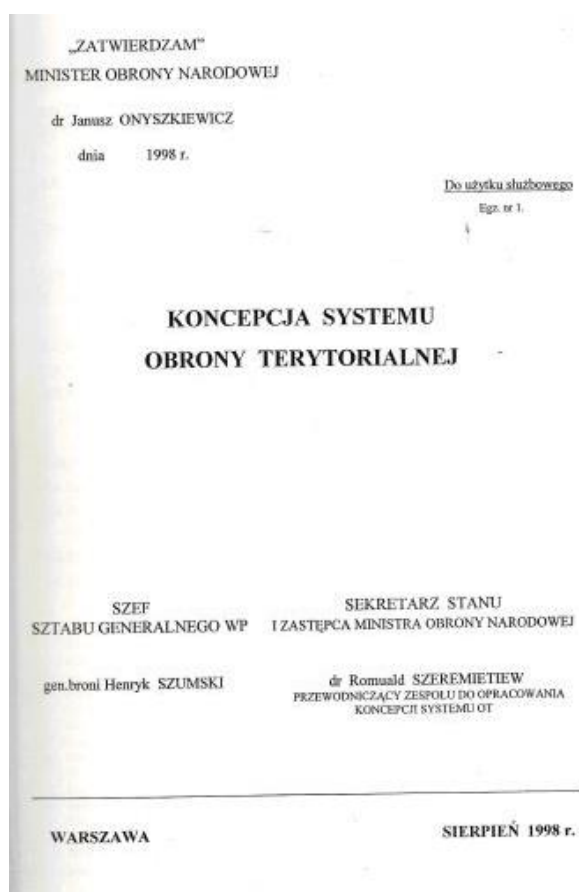
---

<sup>829</sup> Wywiad z dr hab. Romualdem Szeremietiewem (...), op. cit.

<sup>830</sup> Ibidem.

<sup>831</sup> Wywiad z prof. Ryszardem Jakubczakiem (...), op. cit.

pionierskimi rozwiązaniami, chcieli by ich założenia wybiły się ponad dotychczasowe pojmowanie bezpieczeństwa definiowanego przez pryzmat twardej siły opartej jak to zaznaczyli: „cały sztab generalny myślał i wierzył tylko w czołgi, bo czołgiści – tradycyjnie - o wszystkim decydowali. Gen. Wilecki – ówczesny szef sztabu generalnego – też był czołgistą”<sup>832</sup>. Zdaniem prof. Jakubczaka opracowanie koncepcji OT miało charakter podwójnego dna: „Pierwsze dno, to koncepcja (...). Natomiast po urealnieniu się tego etapu, miały być stworzone warunki, aby system obrony terytorialnej stał się samodzielnym komponentem sił zbrojnych - równoległym do komponentu operacyjnego, czyli razem branym do „kupy” z wojskami lądowymi, lotnictwem i Marynarką Wojenną - i to było to drugie dno”<sup>833</sup>.



Rysunek 22. Wersja robocza Koncepcji Systemu Obrony Terytorialnej, opracowanej przez zespół pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej dr hab. Romualda Szeremietiewa

Źródło: Materiał ze zbiorów dr hab. Romualda Szeremietiewa, <https://obronanarodowa.pl/koncepcje-ot/koncepcja-wg-dr-hab-r-szeremietiewa/>, (dostęp z dnia 21.01.2025r.).

<sup>832</sup> Ibidem.

<sup>833</sup> Ibidem.

Koncepcja powstała w zaledwie trzech egzemplarzach i w pełnej formie nie zachowała się do dnia dzisiejszego<sup>834</sup>. Okładka wersji roboczej dokumentu (egz. nr 1), niepodpisana jeszcze przez Szefa Sztabu Generalnego i Ministra Obrony Narodowej, została zobrazowana na rysunku 22. Odtworzenie głównego zarysu treści, jest jednak możliwe na podstawie wspomnień i zapisów jej współautorów. Wiele w niej miejsca miano poświęcić uczestnictwu wojsk obrony terytorialnej w wykonywaniu zadań ratowniczo – obronnych. Szerzej rozumiany system OT miał być koordynatorem (zarówno w aspekcie militarnym i pozamilitarnym) w działaniach ratunkowo – ochronnych i humanitarnych. Zapis taki przybierał następującą formę, zdefiniowanych powinności, które powinny być: „w stałym uczestnictwie OT w życiu społeczności lokalnej, służbie wojskowej obywateli w OT, współpracy z administracją, organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi oraz współdziale w działaniach ratowniczo – ochronnych i humanitarnych tworząc niezwykle cenne wartości i więzy o charakterze narodowo – państwowym mobilizujące miejscowe społeczności do realizacji wspólnych celów”<sup>835</sup>.

Plan budowania wojsk obrony terytorialnej podzielono na kilka etapów w perspektywie czasowej do 2012r.

- Etap pierwszy – do końca 1999r. – Określenie potrzeb wojsk obrony terytorialnej w zakresie zaopatrzenia, kwaterunku i logistyki. Uzbrojenie miało pochodzić z rozwiązanych lub restrukturyzowanych wojsk operacyjnych. Kolejny element to stworzenie łańcucha dowodzenia wszystkich szczebli. Na czele OT miał stać Inspektorat Obrony Terytorialnej a na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym lokalne dowództwa. Pozyskanie kadry do szkolenia żołnierzy biorąc pod uwagę specyfikę OT. Do końca roku 1999 wojska obrony terytorialnej miały liczyć 2.5 tys. żołnierzy z możliwością rozwinięcia w czasie wojny do 45 tys. osób. Przewidywane koszty w tym okresie: 51 mln zł.
- Etap drugi – do końca 2001r. – Formowanie jednostek: czterech brygad oraz trzynaście samodzielnych batalionów, które w większości miały być zlokalizowane na wschodniej granicy Polski. W tym etapie przewidziano opracowanie zasad użycia pododdziałów ratowniczych i tworzenie. Dr hab. Szeremietiew zaznacza, że na tym etapie obrona terytorialna (w sytuacji rozwinięcia na wypadek konfliktu zbrojnego) miała osiągnąć

---

<sup>834</sup> Wywiad z dr hab. Romualdem Szeremietiewem (...), op. cit.

<sup>835</sup> R. Szeremietiew, *Koncepcja utworzenia wojsk obrony terytorialnej w siłach zbrojnych RP według dr hab. Romualda Szeremietiewa*, <https://obronanarodowa.pl/koncepcje-ot/koncepcja-wg-dr-hab-r-szeremietiewa/>, (dostęp z dnia 21.01.2025r.).

stan ukompletowania podobny do sił Obrony Narodowej w przededniu wybuchu II wojny światowej. Przewidywane koszty w tym okresie: 164 mln zł.

- Etap trzeci – do końca 2003r. – Do tego etapu jednostki OT formowano jedynie w Wojskach Lądowych. Na początku XXI wieku, planowano rozpocząć tworzenie jednostek w Siłach Powietrznych i Marynarce Wojennej. Do końca 2003r. w wojskach obrony terytorialnej miało służyć 8,3 tys. żołnierzy z możliwością rozwinięcia do 72 tys. Przewidywane koszty w tym okresie: 77 mln zł.
- Etap czwarty – do końca 2012r. – Doskonalenie systemu obrony terytorialnej i formowanie nowych jednostek do osiągnięcia stanu 10 tys. żołnierzy w stanie pokoju i 120 tys. w stanie wojny Przewidywane koszty w tym okresie: 417 mln zł<sup>836</sup>.

Tabela 5. Harmonogram formowania jednostek wojsk obrony terytorialnej zawarty w koncepcji Systemu Obrony Terytorialnej

|           | Jednostki/rok                                                                 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Razem |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>1.</b> | <b>Skadrowane</b>                                                             |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
|           | Brygady OT                                                                    | 2    | 3    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 11    |
|           | Batalion ratownictwa inżynierskiego                                           | 0    | 8    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 8     |
|           | Kompania dowodzenia                                                           | 0    | 19   | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 19    |
| <b>2.</b> | <b>Nowo formowane</b>                                                         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
|           | Brygady OT                                                                    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
|           | Batalion OT/Dywizjon OT/ Batalion ochrony brzegowej/ Batalion ochrony obiektu | 0    | 0    | 1    | 2    | 4    | 10   | 9    | 10   | 10   | 0    | 7    | 9    | 9    | 0    | 81    |
|           | Kompania OT/ Kompania dowodzenia/ Kompania regulacji ruchu                    | 0    | 13   | 0    | 0    | 0    | 2    | 2    | 2    | 2    | 10   | 2    | 2    | 0    | 0    | 25    |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Szeremietiew, *Koncepcja utworzenia wojsk obrony terytorialnej w siłach zbrojnych RP według dr hab. Romualda Szeremietiewa*, <https://obronanarodowa.pl/koncepcje-ot/koncepcja-wg-dr-hab-r-szeremietiewa/>, (dostęp z dnia 21.01.2025r.).

<sup>836</sup> Ibidem.

Powyższe założenia określone w koncepcji nie do końca satysfakcjonowały nawet samych autorów, były pewnym kompromisem pomiędzy możliwościami jakie będą mogli przeforsować politycznie zyskując aprobatę władzy ustawodawczej i wykonawczej a także zostały uwarunkowane czynnikami ekonomicznymi. Do zapisów takich przekonać musieli także Sztab Generalny WP (który partycypował w przygotowaniu założeń ale gen. Henryk Szumski miał pewne zastrzeżenia i zwlekał z podpisaniem się pod dokumentem). Wiceministrowi Szeremietiewowi, zależało na stworzeniu jak najbardziej licznych (a tym bardziej silnych) wojsk obrony terytorialnej. Analizując zapisy umów międzynarodowych, doszedł on do wniosku, że przyjęty w 1992r. traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE), nie dotyczy rozbudowy obrony terytorialnej. Umowa ta, jego zdaniem miała negatywny wpływ na bezpieczeństwo Polski i jej postanowienia były „nieszczęśliwym zrządzeniem”. Kreatywnym obejściem tych zapisów, miało być położenie znacznego nacisku na rozbudowę nieuregulowanej OT<sup>837</sup>. Pogląd ten podzielał także prof. Ryszard Jakubczak, prezentując opinię o konieczności urealnienia „terytorialności” formacji, która powinna być obecna w każdym powiecie i na jego terenie mieć do dyspozycji 700 rezerwistów. Przy takim założeniu i 380 powiatach (i miastach na prawie powiatu) siły te dysponowałyby 266 tys. żołnierzy<sup>838</sup>. O ile przygotowana w Ministerstwie Obrony Narodowej, koncepcja była wypadkową szans realizacji i kompromisu politycznego, to również w 1998r. ukazała się licząca prawie 300 stron książka autorstwa R. Jakubczaka i J. Marcza pt.: *„Obrona Terytorialna Polski na progu XXI wieku”*, mogąca być potraktowana jako ówczesne pełne rozwinięcie pomysłu OT, bez brania pod uwagę sporów i wewnętrznych interesów politycznych. Randze tej publikacji nadaje wstęp przygotowany przez dr hab. R. Szeremietiewa, który tym samym zaaprobował szersze i bardziej pogłębione analizy<sup>839</sup>.

W trakcie pracy nad koncepcją obrony terytorialnej, na szczycie kierownictwa MON ujawnił się także spór pomiędzy ministrem drem Januszem Onyszkiewiczem a jego zastępcą dr hab. Romualdem Szeremietiewem. Sytuację komplikował fakt, że osoby te wywodziły się z innych (choć koalicyjnych) ugrupowań politycznych i ówczesnie zajmowały znaczącą pozycję w swoim środowisku. O ile Akcja Wyborcza Solidarność – będąca większym koalicjantem, przyjęła budowę systemu OT jako swoje zobowiązanie wyborcze, którego chciała dotrzymać, to Unia Wolności - mniejszy koalicjant, który w podziale

---

<sup>837</sup> Wywiad z dr hab. Romualdem Szeremietiewem (...), op. cit.

<sup>838</sup> Wywiad z prof. Ryszardem Jakubczakiem (...), op. cit.

<sup>839</sup> R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna (...)*, op. cit., s. 7 – 13.



resortów dostał kierowanie MON-em, wcześniej nie poruszał tej tematyki. Ogólny spór wpisywał się ówczesnie prowadzona bardzo intensywnie debatę o pożądanym kierunku rozwoju Sił Zbrojnych RP. Wpłynęła na to także spodziewana w najbliższym czasie akcesja do NATO i skłaniania się nie do tworzenia armii w modelu obronnym a ekspedycyjnym, mogącym brać udział w działaniach sojuszu. Podobnie kwestię tą postrzegał Minister Obrony Narodowej: „Ja traktowałem obronę terytorialną, jako właściwie taki sposób na rozwinięcie mobilizacyjne, więc jednostki te miały inny charakter, trochę inaczej funkcjonowały, ale muszę powiedzieć, że wtedy na dobrą sprawę w ówczesnej sytuacji politycznej nie wydawało się, że trzeba je specjalnie rozwijać, że nam grozi pojawienie się takiej sytuacji, gdzie trzeba będzie ogłaszać mobilizację w kraju. Myśleliśmy się stawiali bardziej na ewentualne wspieranie naszych sojuszników w rozmaitych działaniach daleko od naszych granic, i w związku z tym ta sprawa obrony terytorialnej, ze względów także i finansowych, no bo to oczywiście wymagałoby dodatkowych nakładów, a tych środków było niewiele”<sup>840</sup>. Pomimo takich obiekcji, kierując się m.in. ustaleniami zawartymi w umowie koalicyjnej a także sugestiami współpracowników, dr Onyszkiewicz podpisał Koncepcję Systemu Obrony Terytorialnej i przystąpiono do jej wdrażania.

Do końca 1998r. funkcjonowało 6 brygad obrony terytorialnej (trzy na czas pokoju, kolejne gotowe do rozwinięcia w czasie wojny). Trwało także przekształcanie 22 Brygady Piechoty Górskiej (garnizon Kłódzko) i 25 Pułku Zmechanizowanego (garnizon Gliwice) w jednostki OT. Przewidywano formowanie jednostek OT w Gdyni oraz na czas wojny w garnizonach: Bartoszyce, Suwałki, Czarne, Poznań, Grudziądz, Bydgoszcz, Braniewo, Ciechanów, Sieradz, Czerwieńsk, Przemyśl, Świdwin, Debrzno, Mirosławiec, Piła, Powidz, Babimost, Warszawa<sup>841</sup>.

Po oficjalnym zatwierdzeniu koncepcji, temat OT po raz kolejny wrócił do Sejmu RP i kilkakrotnie pojawił się podczas obrad komisji w 1999r. Dalsze prace wymagały także przyjęcia nowelizacji aktów prawnych określających zasady służby wojskowej. W tym celu powołano podkomisję ds. rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony i na tym gremium scedowano kodyfikację zasad terytorialnej służby wojskowej. W toku dyskusji pojawił się nawet nieoczywisty temat, unikania odbywania obowiązkowej służby. Jednym z remedium odnoszącym się do argumentu przedstawianego

---

<sup>840</sup> Wywiad z dr. Januszem Onyszkiewiczem (...), op. cit.

<sup>841</sup> Odpowiedź Ministra Obrony Narodowej z dnia 15.12.1998r. na interpelację nr 1125 w sprawie tworzenia sprawnego systemu obrony terytorialnej i rozbudowy wojsk obrony terytorialnej, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

przez osoby o pacyfistycznych poglądach, których kodeks moralny miał nie pozwalać na obcowanie z bronią miało być wcielanie ich do OT, w ramach której wykonywaliby zadania ratownicze. Poza tym, wiceminister Robert Lipka wskazał, że w ramach formacji terytorialnych będzie stworzonych wiele stanowisk dla kobiet<sup>842</sup>. Do tematu tego włączyło się też Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, gen. Tadeusz Bałachowicz ostrzegał by nie tworzyć dwóch rodzajów obywateli: tych odbywających służbę w jednostkach liniowych i tych skierowanych do obrony terytorialnej, ponieważ takie rozwidlenie może prowadzić do faworyzowania jednej z tych struktur. OT miała wydawać się bardziej atrakcyjnym wyborem, za sprawą planowanego jednego ciągłego czteromiesięcznego szkolenia i dalszymi powinnościami rozłożonymi na 4 lata niż „standardową” 12 miesięczną skoszarowaną służbą<sup>843</sup>. Koncepcja Systemu Obrony Terytorialnej została przedstawiona w Sejmie, lecz nie podczas obrad Komisji Obrony Narodowej a w trakcie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Taki dobór tematyki nie był przypadkowy, ponieważ chciano zaakcentować, że kwestia bezpieczeństwa nie ogranicza się jedynie do kwestii wojskowych a także jest częścią właściwej współpracy na różnych szczeblach administracji. Wiceminister Szeremietiew przekazał, że rola wojsk obrony terytorialnej nie będzie przebiegała wzdłuż klasycznego rozumienia bezpieczeństwa rozumianego jako rozgraniczone ze sobą strefy: - bezpieczeństwa wewnętrznego którym zajmuje się policja oraz bezpieczeństwa zewnętrznego zapewnianego przez Siły Zbrojne RP. Twierdzenie to poparł gen. Komański mówiąc kolokwialnie, że wojsko nie od razu musi strzelać a wielu żołnierzy (OT) będzie wykonywać czynności pomocnicze i ratownicze. Wymieniając funkcje systemu OT, tylko jako jedną z nich wskazał typowo bojową. Określił je jako: 1. „Narodowo-państwowo-społeczno-twórcza; 2. Ratunkowo-ochronna i humanitarna; 3. Koordynacyjna dla działań militarnych z niemilitarnymi; 4. Bojowo-zabezpieczająca”<sup>844</sup>. Natomiast w jego opinii, głównym zadaniem wojsk obrony terytorialnej, powinna być właśnie obrona i współpraca z układem pozamilitarnym<sup>845</sup>. W trakcie dyskusji posłowie niejednoznacznie oceniali założenia koncepcji, pojawiły się pytania i wątpliwości. Paweł Bryłowski (UW) obawiał się, że formacje OT po raz kolejny w historii mogą przybrać charakter jednostek taniej siły roboczej, wykorzystywanej do prac

---

<sup>842</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 21.01.1999r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>843</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 03.03.1999r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>844</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 12.12.1999r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>845</sup> Ibidem.

budowlanych – co było nawiązaniem do takiej degradacji OTK w okresie PRL. Sama nazwa OTK i skojarzenia z tą formacją również często wracały, jednak gen. Komański zapewniał, że nowe wojska obrony terytorialnej będą miały niewiele wspólnego z poprzednikiem<sup>846</sup>. Kilka dni później, pomimo odmiennej wizji i prywatnie wyrażanego sceptycyzmu dotyczącego OT, dr Janusz Onyszkiewicz na forum całego Sejmu RP, przy udziale Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, wygłasza informację o założeniach polityki obronnej Rzeczypospolitej Polskiej. Wystąpienie to przybrało formę uroczystego expose obejmującego zagadnienia problematyki bezpieczeństwa na przełomie wieków. Zapowiada, że w programie rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2001 – 2006, przewidziano wspieranie rozwoju dwóch komponentów: - wojsk operacyjnych i jednostek obrony terytorialnej. Przedstawia, że rząd zamierza przyjąć do realizacji „narodowy system obrony terytorialnej”, na czas wojny rozwinąć brygadę OT w każdym województwie oraz 200 samodzielnych jednostek w terenie, których zadaniem będzie wspieranie sił sojuszniczych w zakresie łączności, ochrony i obrony obiektów, transportów kolejowych a w czasie pokoju zwalczanie klęsk żywiołowych<sup>847</sup>.

By sprostać tak postawionym zadaniom, w Siłach Zbrojnych RP rozpoczęły się działania analityczne, mające sprawdzić procedury, możliwości i środki dzięki którym zostaną wprowadzone tematyczne rozwiązania. Jednym z takich opracowań była przygotowana przez Dowództwo Wojsk Lądowych praca studyjna pt.: *„Wykorzystanie sił obrony terytorialnej Wojsk Lądowych w działaniach ratowniczych. Potrzeby, możliwości i zasady użycia”*. Wnioski, które wyciągnęli autorzy dokumentu nie napawały optymizmem i obrazowały cały szereg słabości nie tylko Sił Zbrojnych RP ale całego systemu bezpieczeństwa państwa. To prawie 70 stronicowe opracowanie, zostało objęte zakazem kopiowania a także nadano mu klauzulę niejawności. Zanim jednak zostaną omówione krytyczne paradygmaty, należy skupić się na poszczególnych zadaniach z zakresu ratownictwa i przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, które miały podejmować zdaniem autorów dokumentu wojska OT:

- przeciwdziałanie skutkom powodzi, intensywnym opadom deszczu/śniegu, silnym mrozom i wiatrom – te zagrożenia uznano jako najbardziej prawdopodobne w specyfice Polski. Wykorzystanie sił OT w przypadku powodzi miało być szczególnie uzasadnione korzystając z doświadczeń pomocy wojsk podczas powodzi

---

<sup>846</sup> Ibidem.

<sup>847</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia Sejmu RP z dnia 15.12.1999r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

z 1997r. Skutki poszczególnych zagrożeń mogły dotknąć nie tylko terenu występowania ale także całego obszaru kraju objawiając się np. problemami z dostawą prądu lub innych mediów;

- przeciwdziałanie skutkom długotrwałej suszy, pożarom lasów, zapadlisk i erozji brzegu morskiego;
- przeciwdziałanie negatywnym skutkom rozwoju cywilizacyjnego w postaci katastrof przemysłowo - budowlanych. W katalogu tych zagrożeń mieściły się katastrofy komunikacyjne (drogowe, kolejowe, lotnicze), awarie instalacji przemysłowych (rurociągi, rozszczelnienia zbiorników i magazynów toksycznych środków), zawalenia obiektów mieszkalnych;
- przeciwdziałanie skutkom epidemii – zdiagnozowano, że zagrożenia te na przełomie XX i XXI wieku, wykraczają już tylko poza kategorię hipotetyczną, czemu sprzyja duża migracja ludzi, obniżanie standardu opieki medycznej a także zachowania zasad higieny na bazarach/targowiskach. Zaznaczono, że wyniki dotychczasowych ćwiczeń, wskazują na nieodzowność zaangażowania wojska w przypadku wybuchu epidemii. Po raz kolejny wskazano: że „Możliwość wystąpienia zdarzeń tego typu na obszarze Polski ma duży stopień prawdopodobieństwa a nie tylko charakter hipotetyczny”<sup>848</sup>.

Powyższe zapisy, dotyczące wykorzystania sił OT w przeciwdziałaniu skutkom epidemii były pierwszymi w historii III RP, wzmiankami dotyczącymi wykonywania takich działań przez siły terytorialne. Istotne jest to, że wojskowi analitycy na samym początku wdrażania rządowej Koncepcji Systemu Obrony Terytorialnej, przewidywali realne wystąpienie zagrożeń epidemicznych i postulowali, by siły OT partycypowały w przeciwdziałaniu ich skutków. By realizować powyższe cele, należało zmienić wiele elementów systemu bezpieczeństwa państwa. W dokumencie krytycznie odniesiono się do:

- postrzegania bezpieczeństwa przez pryzmat przeciwdziałania zagrożeniom militarnym<sup>849</sup>;
- braku określenia zadań jednostek wojskowych w zakresie świadczenia działań na rzecz ochrony ludności, mienia i środowiska (wyjątek stanowiły wojska inżynierskie)<sup>850</sup>;

---

<sup>848</sup> Wykorzystanie sił obrony terytorialnej Wojsk Lądowych do w działaniach ratowniczych. Potrzeby, możliwości i zasady użycia, Dowództwo Wojsk Lądowych, materiał pochodzi z Centralnej Biblioteki Wojskowej, s. 17.

<sup>849</sup> Ibidem, s. 3

<sup>850</sup> Ibidem.

- braku literatury przedmiotu i braku zainteresowania naukowego rolą OT w działaniach pozamilitarnych<sup>851</sup>;
- braku wojskowych procedur na wypadek przeciwdziałania powodzi (obowiązujące instrukcje miały pochodzić z roku 1977)<sup>852</sup>;
- brak uaktualnionych aktów prawnych definiujących działanie w czasie klęsk żywiołowych (większość pochodziła sprzed 1989r. a niektóre z lat 50. i 60. XX wieku)<sup>853</sup>;
- brak jednolitego systemu ratownictwa<sup>854</sup>, brak podziału kompetencji kierowania i organizowania akcji przeciwpowodziowej przy wykorzystaniu sił cywilnych i wojskowych<sup>855</sup>. Brak bezprzewodowej komunikacji pomiędzy jednostkami podległymi MON, MSW i administracją samorządową. Wszystkie te czynniki miały uniemożliwiać podjęcie działań cywilno – wojskowych.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki uznano, że na ówczesnym etapie wykorzystanie OT w działaniach ratowniczych, będzie miało charakter bardzo ograniczony i jednostki te powinny być kierowane dopiero gdy wyczerpią się możliwości innych służb<sup>856</sup>. Nie była to jednak negatywna ocena wyłącznie OT, w ostatecznej syntezie wniosków wskazano ogólne nieprzygotowanie SZ RP do działań w sytuacjach kryzysowych<sup>857</sup>.

Według oficjalnych danych MON, do końca 1999r. w jednostkach obrony terytorialnej służyło 4390 żołnierzy (przyjęta koncepcja w tym czasie zakładała stan 2,5 tys.)<sup>858</sup>. Prof. Marek Wrzosek podaje inne dane, według jego badań, w szczytowym okresie działania OT sformowano jedynie siedem brygad i ich stan nie przekroczył 2 tys. żołnierzy. Jego zdaniem, w ówczesnych realiach największym wyzwaniem dla OT były tendencje redukcji stanów Sił Zbrojnych RP oraz problemy aprowizacyjne, prowadzące do tego, że wyzwaniem stawało się wyposażenie i wyekwipowanie, tak dużej zakładanej w koncepcji ilości żołnierzy. W 2001r. zmienił się rząd a gabinet stworzony SLD, UP i PLS, stawiał inne akcenty w aspekcie bezpieczeństwa. Armia przybierała formę coraz bardziej ekspedycyjną, czego emanacją było wysłanie polskich żołnierzy do Iraku. Nowy szef resortu obrony narodowej Jerzy Szmajdziński w 2002r. informował, że zgodnie z planem zamierzeń

---

<sup>851</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>852</sup> Ibidem.

<sup>853</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>854</sup> Ibidem, s.23.

<sup>855</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>856</sup> Ibidem, s. 37 – 38.

<sup>857</sup> Ibidem, s 61 – 64.

<sup>858</sup> A. Zapałowski, *Koncepcja budowy (...)*, op. cit., s. 89.

organizacyjnych i dyslokacyjnych SZ RP na lata 2002-2003, podjęto decyzję o zmniejszenie etatów w jednostkach OT. Dotknęło to m.in. 1 Brygadę Obrony Terytorialnej, która zredukowano o 200 stanowisk wojskowych<sup>859</sup>. W kolejnych latach, począwszy od 2003r. wojska obrony terytorialnej były sukcesywnie wygaszane. Jako pierwszą rozformowano 23 Śląską Brygadę Obrony Terytorialnej, którą utworzono zaledwie dwa lata wcześniej a rok przed rozformowaniem otrzymała sztandar<sup>860</sup>. Jako jeden z powodów przedstawiono wyniki kontroli mające wskazywać na niskie ukompletowanie jednostki, rozluźnienie dyscypliny służbowej a także szereg niewłaściwych relacji między kadrą zawodową a podoficerami zasadniczej służby. Inspekcja wykazała niezdolność do realizacji zadań operacyjnych nieprawidłowości w zakresie szkolenia i działalności bieżącej, zabezpieczania magazynu uzbrojenia i amunicji oraz zasad przechowywania środków bojowych. Nowy rząd uznał za chybiony pomysł uzbrajania jednostek OT w sprzęt wycofywany z jednostek operacyjnych. Jak się okazało, wyposażenie to było mocno wyeksploatowane<sup>861</sup>. W 2004r. minister Szmajdziński przyznał, że priorytet MON przesunięto na rozwój wojsk operacyjnych: „a wielkość środków finansowych przeznaczonych dla Wojsk Obrony Terytorialnej została ograniczona do niezbędnego minimum”<sup>862</sup>. Dlatego też w 2005r. brygady OT w Łodzi, Kielcach i Opolu, zostały przeformowane w bataliony i starano się znaleźć nową formułę działania dla tych jednostek<sup>863</sup>. Emanacją nowego myślenia o OT stała się dyskusja podczas posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z kwietnia 2005r. W ocenie gen. Jerzego Baranowskiego – Szefa Zarządu Wsparcia Sztabu Generalnego, przygotowana w latach 90. Koncepcja Systemu Obrony Terytorialnej była adekwatna do ówczesnych wyzwań i „samotności Polski” w okresie pomiędzy członkostwem w Układzie Warszawskim a później NATO. Dlatego, jego zdaniem zasadne było odejście od postrzegania OT w kontekście powszechności czy też obrony totalnej, gdy do działań obronnych należy wykorzystywać jak największą liczbę obywateli. Od samego początku nierealne miało być

---

<sup>859</sup> Odpowiedź Ministra Obrony Narodowej z dnia 07.01.2002r. na interpelację na interpelację nr 66 w sprawie przeniesienia 1 Brygady Obrony Terytorialnej z Gdańska oraz wykorzystania kadry rozformowanych jednostek wojskowych w Łęborku, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>860</sup> M. Wrzosek, *Zasadnicze uwarunkowania operacyjnego wykorzystania oraz uzbrojenia sił obrony terytorialnej - wnioski i doświadczenia*, [w:] A. Michalak (red.), *Obrona terytorialna w Polsce – szanse, możliwości, potrzeby*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019, s. 100.

<sup>861</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia Sejmu RP z dnia 10.04.2003r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>862</sup> Odpowiedź Ministra Obrony Narodowej z dnia 14.12.2004r. na interpelację nr 8641 w sprawie przygotowań do całkowitego rozformowania 2. Mińsko-Mazowieckiej Brygady Obrony Terytorialnej im. gen. dyw. F. Kleeberga, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>863</sup> Odpowiedź Ministra Obrony Narodowej z dnia 18.01.2005r. na interpelację na interpelację nr 8995 w sprawie obrony terytorialnej Polski, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

stworzenie 10 tysięcznej formacji w czasie pokoju i 120 tys. w czasie wojny. Bezpieczeństwo miały zapewniać profesjonalizujące się Siły Zbrojne oraz gwarancje wynikające z członkostwa w NATO. Jak zaznaczył członkostwo w sojuszu i poprawa relacji z Rosją, były argumentem przemawiającym za odstąpieniem od idei obrony powszechnej. Dlatego OT, zamiast wzmacniać obronę kraju przed potencjalną agresją miała np. uczestniczyć w ochronie przed terroryzmem. Na kanwie takiego postrzegania, przedstawił trzy możliwe scenariusze dla wojsk obrony terytorialnej, dodając, że w ciągu 3 – 5 lat nie będzie możliwości zwiększenia finansowania i uzbrojenia dla istniejących jeszcze jednostek OT.

- scenariusz zachowawczy – pozostawienie 2 – 3 brygad OT dyslokowanych na granicy wschodniej, z możliwością zmniejszenia ich do poziomu batalionów;
- scenariusz dostosowawczy – pozostawienie w czasie pokoju jedynie 5 dobrze uzbrojonych i skompletowanych batalionów przeznaczonych do działań operacyjnych lub tyłowych. W czasie wojny planowano rozwiniecie ich do 3 – 4 brygad i 24 batalionów;
- scenariusz radykalny – do 2010r. reformowanie OT lub włączanie ich do wojsk operacyjnych<sup>864</sup>.

Posel prof. Zbigniew Jacyna-Onyszkiewicz (LPR) zwrócił uwagę, że odejście od filozofii obrony opartej na koncepcji obrony powszechnej (przy jednocześnie rozważanym zawieszeniu poboru), doprowadzi do sytuacji stworzenia „pokolenia analfabetów wojskowych”. Jego zdaniem OT mogły być przydatne w sytuacji niekonwencjonalnych zagrożeń. Jako przykład podał pojawienie się nowego wirusa w Azji oraz rozprzestrzeniającą się w Afryce tzw. ptasią gripę, której pojawienia się w Polsce nie można wykluczyć. Gen. Lech Konopka – Zastępca Szefa Sztabu Generalnego w następujący sposób odniósł się to tej propozycji: „Trudno jest mówić o tym, żeby Siły Zbrojne, a szczególnie wojska obrony terytorialnej były odpowiedzialne za wykrywanie i likwidowanie zagrożeń wynikających z pojawienia się wirusów”<sup>865</sup>.

W trakcie rozmów nie pojawiło się wskazanie na wybór konkretnego powyższego scenariusza. W trakcie następnych lat zrealizował się jednak wariant radykalny. Na bazie przyjętego programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2008-2010, jednostki OT rozformowano lub włączono do wojsk operacyjnych. Jednym ze

---

<sup>864</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 21.04.2005r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>865</sup> Ibidem.

skutków tych planów było także zawieszenie odbywania obowiązkowej służby wojskowej. Ostatni pobór do wojska odbył się na przełomie 2008 i 2009r. Wydarzenie to stało się jedną z najbardziej przełomowych decyzji w kwestii realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa<sup>866</sup>. Premier Donald Tusk zapowiedział, że od momentu gdy jednostki odpuści ostatni powołany rocznik, armia będzie wyłącznie zawodowa a jej wielkość została określona na 120 tys. żołnierzy<sup>867</sup>. Ta rewolucyjna zmiana miała także skutki uboczne, jednym z nich był brak nowo kształconych rezerw i odcięcia armii od społeczeństwa. Do tej pory zasadnicza służba wojskowa, była okresem zdobywania podstawowych umiejętności w zakresie obsługi broni, zachowania w sytuacjach kryzysowych a także propagowania tradycji militarnych we wchodzących w dorosłość rocznikach. By w ograniczonym stopniu przeciwdziałać tym czynnikom, równocześnie powołano Narodowe Siły Rezerwowe. Dr hab. Tadeusz Compa, postawił tezę, że był to jedynie zabieg polityczny mający na celu ukrycie drastycznego stanu redukcji Sił Zbrojnych RP. W przyjętych założeniach, Narodowe Siły Rezerwowe, miały być wyselekcjonowanym zasobem żołnierzy rezerwy, którzy stanowiliby uzupełnienie wojsk operacyjnych. Żołnierzami tymi mieli być ochotnicy, którzy po dobrowolnym zgłoszeniu do jednostek, przejdą właściwe szkolenia. W czasie pokoju, żołnierze oprócz szkoleń mieli uczestniczyć w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych, brać udział w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych i wykonywać zadania pomocnicze w zakresie bezpieczeństwa. Zakładano, że NSR-y miały składać się z 20 tyś. żołnierzy. Tak zdefiniowane zadania i liczebność mogły przypominać najbardziej charakterystyczne cechy obrony terytorialnej. Jednak NSR i OT różniło wiele cech. Po pierwsze idea sił rezerwowych nie wywodziła się z koncepcji obrony powszechnej a jedynie stworzenia zasobu mogącego być wykorzystanym do uzupełnienia zawodowej operacyjnej armii. Po drugie, Narodowe Siły Rezerwowe, nie tworzyły odrębnej struktury, nie były rodzajem sił zbrojnych ani rodzajem wojsk, nie tworzyły terytorialnych struktur dowodzenia, nie przewidziano im samodzielnych zadań obrony przypisanego terenu<sup>868</sup>. Pomimo tego, w przestrzeni medialnej pojawiały się komunikaty, jakoby miała powstać nowa forma OT – nawiązując do Gwardii Narodowej<sup>869</sup>.

---

<sup>866</sup> M. Piekarski, *Ewolucja Sił Zbrojnych (...)*, op. cit., s. 101.

<sup>867</sup> Komunikat z konferencji prasowej Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska: *Tusk: 2008 rok jest ostatnim rokiem obowiązkowego poboru do wojska*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Tusk-2008-rok-jest-ostatnim-rokiem-obowiazkowego-poboru-do-wojska-1809896.html>, (dostęp z dnia 27.01.2025r.).

<sup>868</sup> T. Compa, *Wojska Obrony Terytorialnej i Narodowe Siły Rezerwowe w systemie obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simonidis” nr 1(13)/2020, s. 80 – 84.

<sup>869</sup> Artykuł zamieszczony na portalu onet.pl: *W Polsce powstanie gwardia narodowa – NSR*, [wiadomosci.onet.pl/kraj/w-polsce-powstanie-gwardia-narodowa-nsr/9vwem?utm\\_source=pl.wikipedia.org\\_viasg\\_wiadomosci&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=leo\\_automatic&src=undefined&utm\\_v=2](https://wiadomosci.onet.pl/kraj/w-polsce-powstanie-gwardia-narodowa-nsr/9vwem?utm_source=pl.wikipedia.org_viasg_wiadomosci&utm_medium=referral&utm_campaign=leo_automatic&src=undefined&utm_v=2), (dostęp z dnia 27.01.2025r.).



Sztab Generalny WP, wstąpienie do Narodowych Sił Rezerwowych promował hasłem: „Wyzwanie dla ludzi z pasją”. Pod takim tytułem w 2010r. wydany został poradnik dla kandydata chcącego dołączyć do aktywnej rezerwy. O ile cele formacji zostały w nim przedstawione dość ogólnie, to znalazł się tam zapis, że żołnierze NSR będą mogli być wykorzystani także do realizacji zadań poza granicami kraju (co było ostatecznym przekreśleniem podobieństwa NSR z OT). By podjąć wyzwanie, należało przejść siedem określonych kroków. Pierwsze dotyczyły zgromadzenia wymaganych dokumentów, złożenia ich w Wojskowej Komendzie Uzupełnień i po otrzymaniu dalszych informacji, należało zgłosić się na badania lekarskie, testy psychologiczne i kwalifikacyjne, po przejściu których była możliwość podpisania kontraktu. Dalsza służba miała być realizowana w ramach przydziałów kryzysowych określonych na od dwóch do sześciu lat z możliwością przedłużenia do piętnastu. Propagowano, że okres ten będzie tak rozplanowany, by ćwiczenia i inne powinności w jak najmniejszym stopniu kolidowały z życiem prywatnym i pracą. Szkolenie miało być podzielone na trzy etapy: pierwszy - położony na umiejętności ogólnowojskowe i specjalistyczne, drugi – szkolenie zgrywające żołnierzy w pododdziałach, trzeci – utrwalanie zdobytej wiedzy. Dodatkowymi zachętami do służby miał być szereg przywilejów: w czasie trwania podpisanego kontraktu pracodawca nie mógł zwolnić żołnierza z pracy, opłacanie składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, dofinansowanie kosztów studiów lub nauki<sup>870</sup>.

Założenia NSR, nie były wyłącznie inicjatywą wywodzącą się z grona ekspertów bezpieczeństwa narodowego. Odzwierciedlenie to znalazło się także w programach wyborczych – zarówno współrządzącego Polskiego Stronnictwa Ludowego jak i opozycyjnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Obydwa te ugrupowania przed wyborami parlamentarnymi w 2011r., zwracały uwagę na konieczność profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP oraz rozbudowy sił rezerwy. Oprócz tego, politycznie zdefiniowano zadania NSR, według polityków PSL, powinny one być uzupełnieniem Sił Zbrojnych RP, które mogą odegrać ważną (lecz niesprecyzowaną) rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa kraju<sup>871</sup>. Sojusz Lewicy Demokratycznej, po roku funkcjonowania NSR, ocenił to zamierzenie krytycznie. W diagnozie opisano, że działania modernizacyjne i prowadzące do profesjonalizacji armii, nie doprowadziły do zwiększenia bezpieczeństwa kraju. Siły Zbrojne RP miały stracić

---

<sup>870</sup> *Narodowe Siły Rezerwowe – miejsce dla ludzi z pasją*, Zarząd Organizacji i Uzupełnień (P1) Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dokument w wersji elektronicznej dostępny: [https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/3076/cms/szablony/2587/pliki/poradnik\\_nsr.pdf](https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/3076/cms/szablony/2587/pliki/poradnik_nsr.pdf), (dostęp z dnia 27.01.2025r.).

<sup>871</sup> Program wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego z 2011r, materiał pochodzi z Archiwum Partii Politycznych Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

charakter obronny na rzecz działań poza granicami państwa. Również rekrutacja do NSR miała nie być prowadzona zgodnie z założeniami i osiągnięto zaledwie połowiczne rezultaty (7 tys. żołnierzy zamiast planowanych w połowie 2011r. 15 tys.). Dlatego postulowano pomysł przekształcenia NSR w formacje mające charakter obrony terytorialnej z stworzeniem etatowych pododdziałów o strukturze batalionowej, rozmieszczonych na terenie wszystkich województw. By siły te były skuteczne, powinny liczyć przynajmniej 30 tys. żołnierzy<sup>872</sup>. Negatywną diagnozę potwierdziła także Najwyższa Izba Kontroli, przygotowując raport nt. profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP z uwzględnieniem oceny działań NSR. Nieskuteczny okazał się system motywacyjny promujący wstąpienie do służby, pomimo wielu zachęt nie zdołał on przekonać odpowiedniej liczby kandydatów. Także pomysł włączenia tych żołnierzy do różnych jednostek powodował, iż „gubili się oni” w wojskowych strukturach i niemożliwe było ich skoordynowane wykorzystanie w sytuacjach kryzysowych. Miało to dalsze konsekwencje w nieprawidłowościach realizacji szkoleń i dużej absencji w trakcie zajęć. W planie tworzenia NSR zakładano, że do 2012r. zostanie osiągnięty przyjęty pułap 20 tys. żołnierzy. W tym czasie udało się spełnić jedynie 67% tych zamierzeń co przełożyło się na stan ukompletowania na poziomie 13 395 osób. O braku określonej wizji czym miały być Narodowe Siły Rezerwowe, świadczy też wyznaczenie dla tych żołnierzy specjalistycznych stanowisk takich jak: technik samolotu F-16 czy szef taktycznego zespołu kontroli obszaru powietrznego<sup>873</sup>. W 2013r. na łamach „Bezpieczeństwa Narodowego” Czesław Juźwik i Kamil Sobczyk z Biura Bezpieczeństwa Narodowego, negatywnie ocenili funkcjonowanie NSR, które ich zdaniem od samego początku tworzone na sprzecznościach, czego przykładem było odmienne definiowanie sił rezerwowanych w programie profesjonalizacji sił zbrojnych i dokumentach Ministerstwa Obrony Narodowej<sup>874</sup>. Resort był świadomy coraz częściej pojawiających się zastrzeżeń do działania i funkcjonowania NSR. W 2014r. podczas posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej, obszernie na ten temat wypowiadał się gen. Krzysztof Domżański Szef Zarządu Organizacji i Uzupełnień – P1 w Sztapie Generalnym Wojska Polskiego, podawał dane świadczące o tym, że wielu żołnierzy NSR z przydziałów kryzysowych wolały przejść do korpusu żołnierzy zawodowych, ponadto około 7.5 tys. żołnierzy zerwało kontrakt

---

<sup>872</sup> Program wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej z 2011r, materiał pochodzi z Archiwum Partii Politycznych Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

<sup>873</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2012r.: *Stan profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na przykładzie wybranych jednostek wojskowych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3650,vp,4648.pdf>, (dostęp z dnia 27.01.2025r.).

<sup>874</sup>C. Juźwik, K. Sobczyk, *Ocena funkcjonowania przyjętej koncepcji Narodowych Sił Rezerwowych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 1(25)/2013, s. 104.

i zrezygnowali z dalszego uczestnictwa w aktywnej rezerwie. Wiceminister obrony narodowej Maciej Jankowski, podczas tego samego spotkania przedstawił plany usprawnienia zarówno szkoleń, rekrutacji oraz działania NSR. Poinformował, że ministerstwo pracuje nad wieloma zmianami dotyczącymi tego obszaru a także chce zachęcić kobiety do takiej formy służby wojskowej<sup>875</sup>.

Najbardziej twórcze i kompleksowe rozwiązanie reformy Narodowych Sił Rezerwowych przygotował zespół pod kierownictwem Komendanta Rektora Akademii Obrony Narodowej prof. gen. Bogusława Packa, który jednocześnie pełnił funkcję doradcy Ministra Obrony Narodowej. W skład zespołu weszli badacze, którzy w latach 90. pracowali nad koncepcją systemu obrony terytorialnej: prof. Ryszard Jakubczak, dr hab.: Józef Marczak i Romuald Szeremietiew. W gronie tym znaleźli się także: dr hab. Tomasz Kośmider, dr Krzysztof Gąsiorek, płk rez. Czesław Juźwik, dr Marian Kulickowski, płk Leszek Mrówczyński, płk Marek Ługiewicz<sup>876</sup>. Prof. gen. Bogusław Pacek przystępując do pracy nad nowymi założeniami, był świadomy wyzwań i oceniał, że pomysł stworzenia NSR był w założeniu dobrym uzupełnieniem profesjonalnych Sił Zbrojnych RP, jednak ich idea nie zakończyła się sukcesem ze względu na brak zgody na finansowanie żołnierzy NSR za samą gotowość do pełnienia służby. Ten brak finansowania powodował zbyt małe zainteresowanie potencjalnych kandydatów<sup>877</sup>. Na samym wstępie dokumentu zaznaczono, że autorzy są zaznajomieni z wieloma opiniami i badaniami funkcjonowania NSR i ich celem nie jest jedynie wprowadzenie mało znaczących zmian a zredefiniowaniem odpowiedzi na zagrożenia, które również pojawiły się w związku z wybuchem konfliktu na wschodzie Ukrainy. W tym celu, postulowano wycofanie się z nazwy Narodowych Sił Rezerwowych, które zyskały negatywne skojarzenia a na ich bazie stworzenie Armii Krajowej, mającej cechy wojsk obrony terytorialnej. Nowym rozwiązaniem (choć postulowanym we wcześniejszym programie wyborczym SLD), miało być stworzenie dualistycznego systemu NSR, w ramy którego miały wejść oddziały/pododdziały terytorialne określone jako Armia Krajowa podległa wojewódzkim sztabom wojskowym. Zależności te zaprezentowano na rysunku 23.

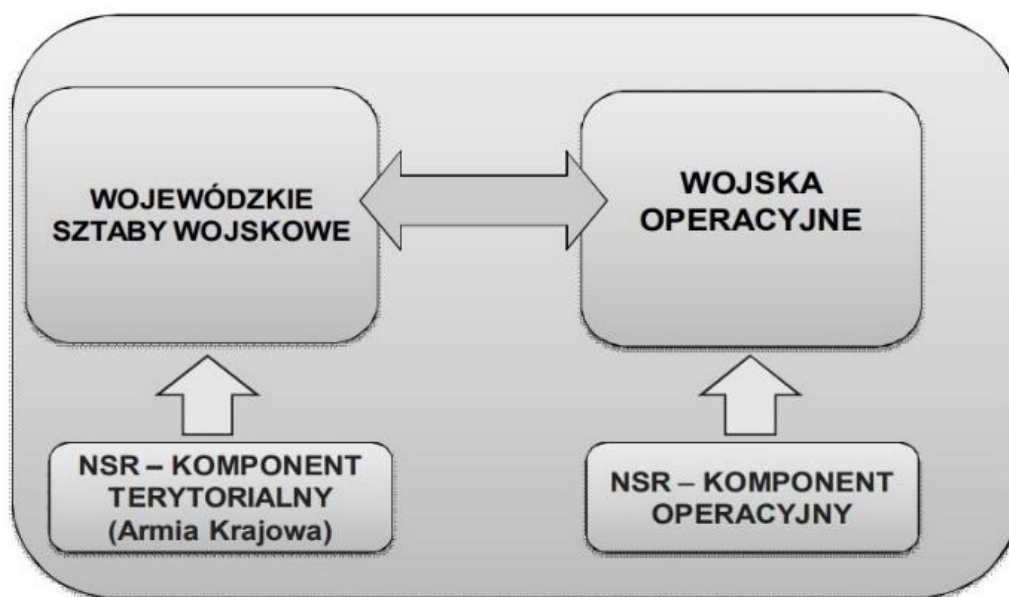
---

<sup>875</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej z dnia 02.04.2014r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>876</sup> B. Pacek (red.), *Reforma Narodowych Sił Rezerwowych. Utworzenie Armii Krajowej*, dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

<sup>877</sup> Wywiad z prof. gen. Bogusławem Packiem (...), op. cit.

## Siły Zbrojne RP



Rysunek 23. Proponowana przez zespół prof. gen. Bogusława Packa nowa struktura NSR

Źródło: B. Pacek (red.), *Reforma Narodowych Sił Rezerwowych. Utworzenie Armii Krajowej*, dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

Tak postulowane diametralne zmiany nie były wyłącznie wynikiem teoretycznych badań grona naukowców. Prof. gen. Pacek wspomina, że ówczesne gremia polityczne wyrażały aprobatę takich koncepcji i były omawiane w szerszym a nie tylko akademickim kręgu: „Wyniki prac zespołów powoływanych przez Ministra Siemoniaka a kierowanych przeze mnie, były konsultowane ze Sztabem Generalnym, Dowódcami Rodzajów Sił Zbrojnych, odpowiednimi Departamentami MON i przed podjęciem decyzji przez ministra uzyskiwały ocenę pozytywną”<sup>878</sup>. Mając takie poparcie polityczne, postulowano, że Oddziały Terytorialne Armii Krajowej na początkowym etapie powinny powstać na poziomie województw i składać się z 10 tys. etatów NSR i kilkuset dla żołnierzy zawodowych. Ich głównym zadaniem w czasie pokoju powinno być reagowanie na skutki klęsk żywiołowych a w czasie wojny, jak określono to w dokumencie – prowadzenie działań partyzanckich. Oprócz tego 20 tys. etatów NSR przewidywano w ramach struktur wojsk operacyjnych<sup>879</sup>.

<sup>878</sup> Wywiad z prof. gen. Bogusławem Packiem (...), op. cit..

<sup>879</sup> B. Pacek (red.), *Reforma Narodowych (...)*, op. cit.



Rysunek 24. Propozycje dyslokacji i zasad wykorzystania Terenowych Oddziałów Armii Krajowej

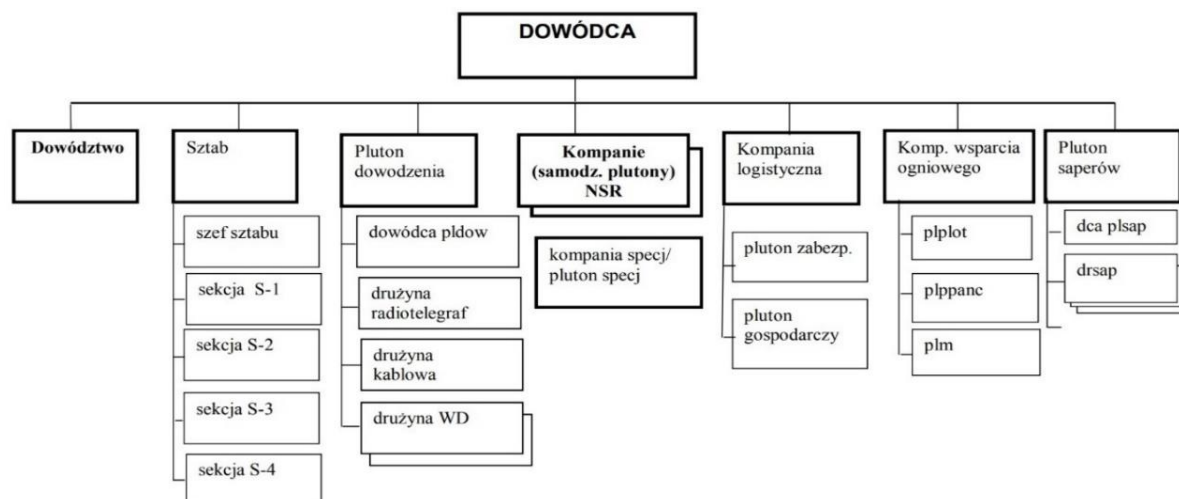
Źródło: B. Pacek (red.), Reforma Narodowych Sił Rezerwowych. Utworzenie Armii Krajowej, dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

Narodowe Siły Rezerwowe w wojskach operacyjnych miały mieć odmienny charakter od do tej pory realizowanego. Zamiast chaotycznego rozproszenia, miały powstać pododdziały (batalion, kompania, bateria, szwadron, pluton), rozmieszczone przy wschodniej granicy Polski. Do szerzej rozumianego systemu Narodowych Sił Rezerwowych, postulowano włączenie nie tylko żołnierzy ale także uczniów klas mundurowych i organizacji proobronnych. Rozwiązanie to wymagało zmian legislacyjnych. W przypadku tworzenia 16 samodzielnych oddziałów wojewódzkich, przyjęto model w myśl którego jednostka taka składać miała się z 700 żołnierzy (w tym 21 zawodowych), o ogólnym przeznaczeniu, którego struktura opisana została na rysunku numer 24.

Nie pominęto zasad finansowania – a więc największej przeszkody w zachęcaniu rekrutów. Według nowych planów, żołnierze NSR mieli otrzymywać stałe świadczenie pieniężne, nawet jeśli w danym okresie nie pełnił służby czynnej. Stawki te przyporządkowano do stopni: szeregowy – 560 zł, kapral – 648 zł, podporucznik – 820 zł.

W skali roku, wypłaty przeznaczane dla całej formacji miały wynosić około 157 mln zł. (80 mln poddziały NSR w wojskach operacyjnych oraz 77 mln Terytorialne Oddziały AK <sup>880</sup>.

Reforma Narodowych Sił Rezerwowych nie była jedynym przedsięwzięciem analitycznym mającym za zadanie włączenie dodatkowych sił do realizacji polityki bezpieczeństwa RP. Kolejnym obszarem tematycznym (wskazany już w poprzednim dokumencie) była perspektywa współpracy z organizacjami proobronnymi, które powstawały coraz liczniej. Wiceprezes Rady Ministrów Minister Obrony Narodowej Tomasz Siemoniak, wyznaczył prof. gen. Packowi kolejne zadanie i powołał go na pełnomocnika ds. Społecznych Inicjatyw Proobronnych. W ramach tej działalności odbyły się konsultacje z 67 organizacjami i 8 związkami strzeleckimi, na bazie których, powstała „Koncepcja doskonalenia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi na rzecz wsparcia systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>881</sup>.



Rysunek 25. Proponowana przez zespół prof. gen. Bogusława Packa, struktura organizacyjna Terytorialnego Oddziału Armii Krajowej

Źródło: B. Pacek (red.), *Reforma Narodowych Sił Rezerwowych. Utworzenie Armii Krajowej*, dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

Celem dokumentu miało być wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych zajmujących się tematyką bezpieczeństwa jako wsparcia w przygotowywaniu rezerw Sił Zbrojnych RP a także zaangażowanie obywatelskiej aktywności do udziału w reagowaniu kryzysowym w razie wzrostu zagrożeń militarnych i niemilitarnych. W opracowaniu postawiono ambitne cele, których wypełnienie wymagałoby dalszych zmian prawnych. Organizacje oprócz zajmowania się wychowaniem patriotycznym, krzewieniem

<sup>880</sup> Ibidem.

<sup>881</sup> Informacje udzielone autorowi dysertacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej jako odpowiedź na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

patriotyzmu i kultury bezpieczeństwa miały mieć możliwość wspierania odpowiednich służb w działaniach:

- w czasie pokoju: izolowania zagrożonego terenu, realizacji pierwszej pomocy przedlekarskiej, ewakuacji poszkodowanych i rannych;
- w czasie kryzysu o charakterze militarnym: w przypadku działań przygranicznych wsparcie Straży Granicznej i Policji, wsparcie wojsk operacyjnych w zakresie inżynierskiej rozbudowy terenu, ochrona dóbr kultury;
- w czasie wojny: wspieranie Obrony Cywilnej i wykonywanie działań dla niej przewidzianych<sup>882</sup>.



Rysunek 26. Zakres tematyczny oraz storna tytułowa podpisanej przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Obrony Narodowej Tomasza Siemoniaka - Koncepcji doskonalenia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi na rzecz wsparcia systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej

Źródło: Dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

Wyniki prac koncepcyjnych usatysfakcjonowały wicepremiera Tomasza Siemoniaka, który jak wspomina prof. gen. Bogusław Pacek: „Po zakończeniu prac powoływanych zespołów które zajmowały się reformą NSR oraz organizacjami

<sup>882</sup> *Koncepcja doskonalenia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi na rzecz wsparcia systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej*, dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

proobronnymi powołał zespół ds. przygotowania koncepcji budowy obrony terytorialnej. Koncepcja taka przygotowana pod moim kierunkiem, została zaakceptowana przez ministra i w konsekwencji minister wydał w drugiej połowie 2015 r. decyzję o tworzeniu Obrony Terytorialnej. Zgodnie z tą decyzją miały powstać w Polsce oddziały OT na bazie wojskowych jednostek gospodarczych, przy każdej WKU. Łącznie powołane siły OT miały liczyć ok. 20.000 żołnierzy. Głównym zadaniem oddziałów było szkolenie żołnierzy OT i ich przygotowanie do zadań na czas pokoju, kryzysu i wojny. W każdym roku zgodnie z decyzją na jednego żołnierza OT miało przypadać trzech nowo wyszkolonych. W ten sposób zgodnie z decyzją miały zostać przygotowane jednostki OT funkcjonujące na szczeblu województwa i powiatu, łącznie ok 300.000 żołnierzy<sup>883</sup>.

Powyższe założenia obejmujące zarówno reformę NSR jak i zacieśnianie współpracy z organizacjami pozarządowymi, ze względu na wynik wyborów parlamentarnych w 2015r. nie weszły w etap realizacji. Zostały one jednak wpisane do programu wyborczego Platformy Obywatelskiej i w rozdziale „Obywatele dla obrony Ojczyzny” znalazło się miejsce dla postulatu zacieśnienia współpracy cywilno – wojskowej.

### **3.4. Tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej**

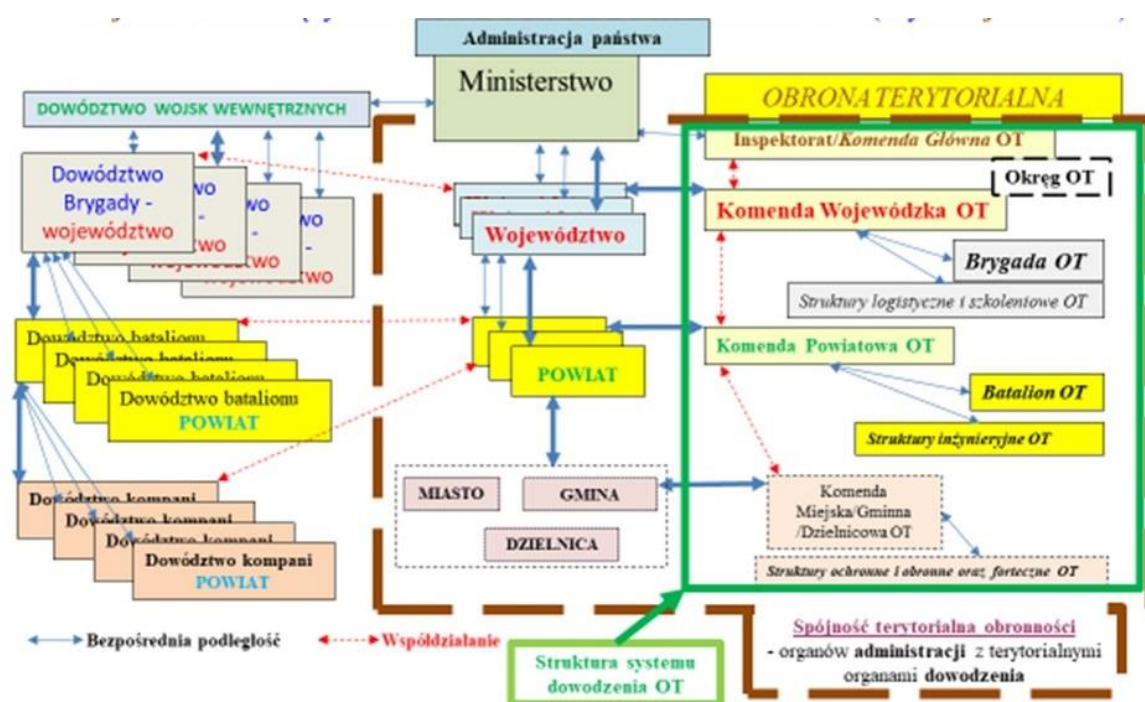
Na przełomie roku 2014 i 2015 popularność zyskiwało wiele obywatelskich inicjatyw postulujących utworzenie formacji obrony terytorialnej. Wzmożenie militarno – patriotyczne przejawiało się szczególnie po wybuchu wojny w Ukrainie i urealnieniu obaw, że podobne konflikty nie są tylko echem dawnej XX wiecznej przeszłości ale także mogą po raz kolejny dotyczyć współczesnej epoki. Na kanwie prac wcześniej omówionego zespołu prof. gen Packa, profesorowie Ryszard Jakubczak i Józef Marczak, po raz kolejny odwołali się do swojego dorobku i osadzili go w rzeczywistości nowych wyzwań. Wspólnie wydali monografię: *„Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP”*. Na samym wstępie przywoływali wystąpienia m.in. Margaret Thatcher, Jana Nowaka – Jeziorańskiego, prof. Zbigniewa Brzezińskiego, których słowa miały być przesłaniem strategicznym określającym najważniejsze wyznania w zakresie polskiej polityki bezpieczeństwa. Odrzucili rozwiązanie pomostowe reformowania NSR i przekształcenia ich w Armię Krajową. Według autorów, zbudowanie powszechnej obrony terytorialnej miało być jednym z największych wyzwań, zapewniających bezpieczeństwo państwa. Obronę terytorialną definiowali nie tylko przez

---

<sup>883</sup> Wywiad z prof. gen. Bogusławem Packiem (...), op. cit.



pryzmat wojsk ale równie istotnych terytorialnych organów dowodzenia na szczeblu wojewódzkim i powiatowym, które wspólnie miały tworzyć spójny system. Na szczeblu centralnym miał powstać Inspektorat Obrony Terytorialnej, współpracujący z autonomicznymi komendami wojewódzkimi i powiatowymi<sup>884</sup>. Bez terytorialnych struktur dowodzenia, w sytuacji gdy brygady obrony terytorialnej miałyby bezpośrednio podlegać centralnemu dowództwu, rozwiązanie to prof. Jakubczak i dr hab. Marczak, definiowali jako wojska wewnętrzne. Różnice pomiędzy wojskami obrony terytorialnej będących częścią systemu OT opierającego się na terytorialnych organach dowodzenia, a formacjami OT podległymi jedynie centralnemu dowództwu (określonymi jako wojska wewnętrzne), zostały zobrazowane na poniższym rysunku.



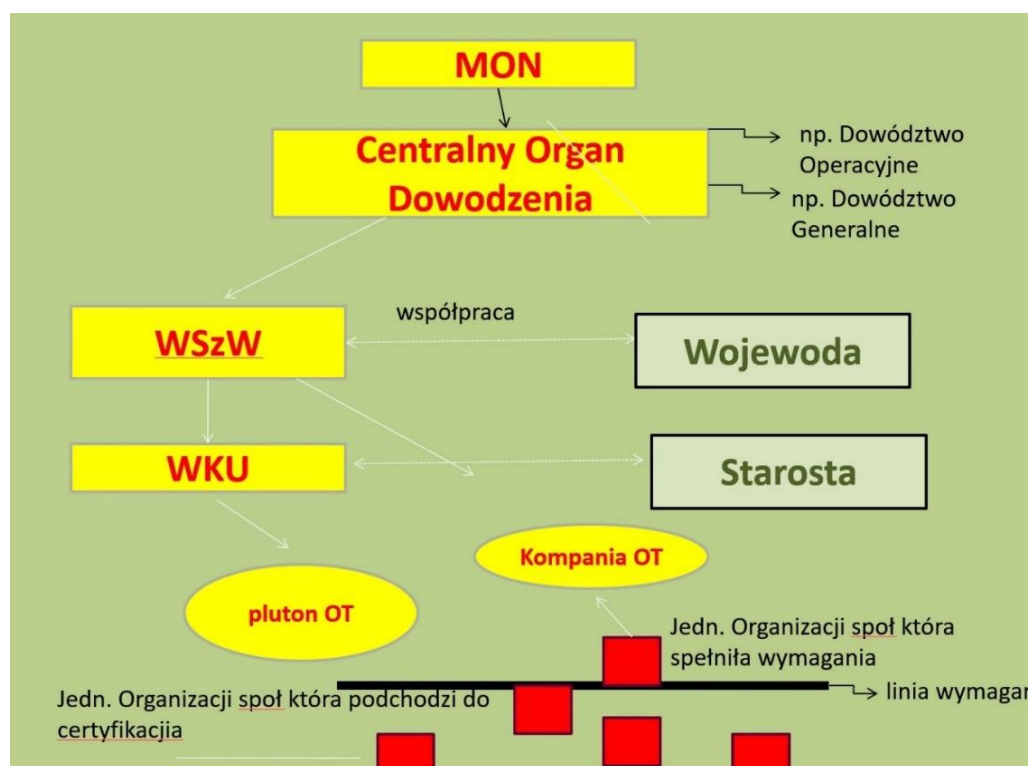
Rysunek 27. Koncepcja prof. Ryszarda Jakubczaka i dr hab. Józefa Marczaka dotycząca różnicy dowodzenia obroną terytorialną opartą na terytorialnych organach dowodzenia a obroną terytorialną podległą bezpośrednio centralnemu dowództwu – określoną jako wojska wewnętrzne

Źródło: Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez prof. Ryszarda Jakubczaka.

Najbardziej medialnym działaniem, rozpoczętym w omawianym okresie była kampania „Odbudujmy Armię Krajową”, zainicjowana przez stowarzyszenie Obrona Narodowa. Rozpoczęła się ona w rocznicę uchwalenia Konstytucji 3 Maja i odwoływała się

<sup>884</sup> J. Marczak, R. Jakubczak, *Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 76

do tamtego dokumentu, przywołującego następującą powinność: „Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych”<sup>885</sup>. Celem działania, miało być wypełnienie „testamentu żołnierzy Armii Krajowej” – listu przesłanego przez przedstawicieli Światowego Związku Żołnierzy AK do Bronisława Komorowskiego, w którym proszono o wykorzystanie dziedzictwa historycznego w procesie realizowania polityki bezpieczeństwa. Reaktywowana Armia Krajowa, miała być obywatelskim dobrowolnym komponentem Sił Zbrojnych RP. W prezentacji pożądanego modelu, odwoływano się do istniejącego cywilnego Krajowego Sytemu Ratowniczo Gaśniczego, spajającego nie tylko jednostki Państwowej Straży Pożarnej ale także siłę obywatelskich OSP. W myśl tego, Armia Krajowa miała mieć jak najprostszą strukturę, nie postulowano tworzenia brygad na szczeblu województw a jedynie powstanie na szczeblu każdego powiatu kompanii OT, współpracującej z daną Wojskową Komendą Uzupełnień.



Rysunek 28. Pierwotna koncepcja struktury Obrony Terytorialnej inicjatywy „Odbudujmy Armię Krajową” stowarzyszenia Obrona Narodowa

Źródło: <https://obronanarodowa.pl/wp-content/uploads/2024/05/OAK-prezentacja.pptx> (dostęp z dnia 31.01.2025r.).

<sup>885</sup> G. Matysik, *Święto uchwalenia Konstytucji 3 Maja oraz 10 rocznica rozpoczęcia kampanii społecznej „Odbudujmy Armię Krajową”*, <https://obronanarodowa.pl/2024/05/03/swieto-uchwalenia-konstytucji-3-maja-oraz-10-rocznica-rozpoczecia-kampanii-spoecznej-odbudujmy-armie-krajowa/>, (dostęp z dnia 31.01.2025r.).

Kolejną inicjatywą był rozpoczęty w 2015r. w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej W Kaliszu, projekt badawczy „Polska Gwardia Narodowa – mit, potrzeba czy konieczność”, w ramach którego pod kierownictwem dr hab. Ireneusza Dziubka, naukowcy z różnych ośrodków akademickich badali możliwe do zastosowania w Polsce modele obrony terytorialnej, zbiorczo określone jako Gwardia Narodowa<sup>886</sup>. Zasadniczym celem nie było przedstawienie jednego kompromisowego rozwiązania a stworzenie, zaproponowanie i uargumentowanie własnej idei. Z badań tych możemy przywołać kilka pomysłów autorstwa:

- Dra Jerzego Buczko: Gwardia Narodowa tworzona na bazie NSR, które podobnie jak w koncepcji prof. gen Packa miały tworzyć samodzielne jednostki na szczeblu lokalnym. W czasie pokoju jednostki OT miały znajdować się pod zwierzchnictwem władz cywilnych (ze wskazaniem na wojewodę), w przypadku wojny być pod „jurysdykcją” (oryginalne określenie) Ministerstwa Obrony Narodowej<sup>887</sup>.
- Dra Jana Frąszczaka i dr Beaty Wenerskiej – Gwardię Narodową tworzyć i finansować powinien samorząd terytorialny (ze wskazaniem na gminę). W takim modelu i podległości, do zadań OT należałoby również wykonywanie zadań z zakresu obrony cywilnej<sup>888</sup>.
- Dra Grzegorza Milewskiego – Gwardia Narodowa powinna odwoływać się do idei Szarych Szeregów, być skierowana do młodych (jednak mających ukończony 18 rok życia) obywateli i być miejscem, które nie tylko wykonuje działania militarne i pozamilitarne ale także kształci i patriotycznie kształtuje swoich członków. Można przyjąć, że OT miała być harcerstwem dla dorosłych<sup>889</sup>.
- Dr Bogumiły Pawlaczyk, dr Aleksandry Kaczmarek i mgra Mirosława Ścisłego – Według ich ustaleń, w historii III RP nie powiodły się próby zintegrowania systemu

---

<sup>886</sup> I. Dziubek, *Inicjatywy obronne na rzecz powołania OT- międzyuczelniany projekt naukowo – badawczy: „Polska Gwardia Narodowa - mit, potrzeba czy konieczność*, [w:] I. Dziubek (red.), *Formowanie obrony terytorialnej (Polskiej Gwardii Narodowej), potencjał i inicjatywy oddolne*, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016r., s. 19

<sup>887</sup> J. Buczko, *Wykorzystanie doświadczeń amerykańskiej Gwardii Narodowej w szkoleniu jednostek obrony terytorialnej – propozycje rozwiązań*, [w:] I. Dziubek (red.), *Formowanie obrony terytorialnej (Polskiej Gwardii Narodowej), potencjał i inicjatywy oddolne*, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016r., s. 43 - 54.

<sup>888</sup> J. Frąszczak, B. Wenerska, *Finansowanie Polskiej Gwardii Narodowej, wybrane aspekty*. [w:] I. Dziubek (red.), *Polska Gwardia Narodowa jako komponent wsparcia sił zbrojnych – wybrane problemy*, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2015, s. 25 - 36.

<sup>889</sup> G. Milewski, *Gwardia Narodowa w optyce rówieśników Szarych Szeregów*, [w:] I. Dziubek (red.), *Formowanie obrony terytorialnej (Polskiej Gwardii Narodowej), potencjał i inicjatywy oddolne*, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016r., s. 191 – 200.

obronnego z systemami zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego. W związku z tym Gwardia Narodowa musi być elementem spajającym te struktury i mogącym brać udział w realizacji powyższych zadań sektorowych<sup>890</sup>.

Odminną wizję obrony terytorialnej przedstawił Cezary Pietrasik opisując ją w książce: *„Armia Obywatelska – czyli jak potroić Wojsko Polskie w trzy lata bez obciążania budżetu”*. Program ten zakładał umożliwienie podjęcia 12 tygodniowej ochotniczej służby wojskowej dla obywateli w wieku 18 – 19 lat. Służba ta miała się odbywać w okresie pomiędzy ukończeniem szkoły średniej a podjęciem nauki w formie studiów. Po ukończeniu tego programu, ochotnicy mieli przejść do rezerwy określonej Gwardią Narodową, która będzie wiązała się z gratyfikacjami: bonem edukacyjnym w wysokości 2000 zł, preferencyjnym dostaniem się na studia, pomocą w zakwaterowaniu podczas studiów w koszarach/akademikach wojskowych. Co dwa lata miały odbywać się „kursy powtórzeniowe” trwające cztery dni. W przypadku konfliktu zbrojnego Gwardia Narodowa miałaby walczyć lokalnie prowadząc działania partyzanckie, w tym celu do jej dyspozycji miało powstać 200 (tajnych) magazynów z bronią a każdym z nich znajdować się 1.5 tys. karabinów szturmowych (oryginalne określenie znajdujące się w cytowanej pracy). Roczne koszty programu przewidziano na około 1 mld zł, pozwalający wyszkolić 70 tys. ochotników<sup>891</sup>.

Jak wykazano powyżej, przełom lat 2014 i 2015 był odrodzeniem idei obrony terytorialnej, budząc zainteresowane zarówno w kręgu naukowców, działaczy społecznych a także polityków. Tendencje te miały także znaczący wpływ na działania zyskującej coraz większe poparcie partii Prawo i Sprawiedliwość. Koncepcja tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej w wykonania tej formacji politycznej, urzeczywistniała się w nieco innych (mniej formalnych warunkach). Większość naukowców piszących o WOT swoje rozważania rozpoczyna od wygranych przez PiS wyborów parlamentarnych w 2015r. i późniejszych działań Antoniego Macierewicza. Jednak kwestia ta jest bardziej skomplikowana ponieważ, zanim to środowisko polityczne zaczęło mówić o OT, na zapleczu ekspercko – politycznym partii realizowały się już sprecyzowane działania. Autor dysertacji dzięki przeprowadzonym wywiadam z ówczesnymi decydentami

---

<sup>890</sup> B. Pawlaczyk, M. Ścisły, A. Kaczmarek, *Gwardia Narodowa komponentem systemu bezpieczeństwa narodowego – aspekty prawne*, [w:] I. Dziubek (red.), *Formowanie obrony terytorialnej (Polskiej Gwardii Narodowej), potencjał i inicjatywy oddolne*, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016r., s. 218 -232.

<sup>891</sup> C. Pietrasik, *Armia Obywatelska – czyli jak potroić Wojsko Polskie w trzy lata bez obciążania budżetu*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2016, s. 19 – 50.

zrekonstruował ten proces. Informacje ten nie były nigdy wcześniej publikowane przez media, naukowców czy też osoby uczestniczące w tych pracach.

Antoni Macierewicz jako punkt kulminacyjny, uzasadniający jego zdaniem konieczność powrotu do idei obrony powszechnej uznaje lata 2008/2009 gdy zawieszono obowiązkowy pobór do wojska: „To była sytuacja, która miała olbrzymie znaczenie, swoiste zamknięcie wojska i sprawienie, żeby wojsko nie miało kontaktu ze społeczeństwem. Kolejny aspekt to zdominowanie wojska przez aparat postkomunistyczny, przez tych oficerów, którzy wywodzili się z aparatu postkomunistycznego. Stąd było dla mnie oczywiste, że po pierwsze trzeba doprowadzić do otwarcia wojska na społeczeństwo i powołania takiej formacji, która będzie miała bezpośredni kontakt ze społeczeństwem, zwłaszcza z młodzieżą, tak żeby w tych nowych strukturach mogła być ukształtowana formacja, która w przyszłości będzie zastępowała oficerów kierujących wojskiem”<sup>892</sup>. Zapowiedzi te z ogólnego przekonania w konkretne działania, zaczęły się urzeczywistniać dopiero na początku 2015r. Świadczy o tym między innymi program wyborczy PiS z 2014r. w którym wiele miejsca poświęcono problematyce Sił Zbrojnych RP i bezpieczeństwa, jednak nigdzie nie znalazły się zapowiedzi powrotu do idei obrony terytorialnej. Wydarzenie, które wpłynęło na późniejsze stworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej było bardzo niepozorne. Okazała się nim premiera książki pt.: „*Wygaszanie Polski 1989 – 2015*”, która odbyła się na początku 2015r. W publikacji tej obok siebie, wydrukowane zostały dwa artykuły: pierwszy dra Grzegorza Kwaśniaka: „Kto nas obroni”, drugi – ówczesnego posła Antoniego Macierewicza: „Przeciwnik musi spodziewać się ciosu wyprzedzającego”. Wydarzenie promujące tę publikację odbyło się w Warszawie w siedzibie Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich i po oficjalnych wystąpieniach, w kulisach poznali się i nawiązali ze sobą kontakt Antoni Macierewicz i dr Grzegorz Kwaśniak. W trakcie rozmowy obydwaj autorzy doszli do wniosku, że postawione podobne diagnozy, należy przeistoczyć w konkretne działania<sup>893</sup>. Zanim jednak zostaną one scharakteryzowane, zasadne jest omówienie powyższych publikacji i podjęcie próby wyjaśnienia dlaczego tak bardzo wpłynęły na zbliżenie osób, które kilka miesięcy później stały się inicjatorami powstania Wojsk Obrony Terytorialnej.

Główną tezę publikacji dra Grzegorza Kwaśniaka była próba udowodnienia, iż Siły Zbrojne RP utraciły możliwości obronne. Przytaczana argumentacja była o tyle istotna, ponieważ pochodziła od naukowca – byłego pułkownika, wcześniej służącego w Zarządzie

---

<sup>892</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op. cit.

<sup>893</sup> Wywiad z dr. Grzegorzem Kwaśniakiem (...), op. cit.

Planowania Strategicznego Sztabu Generalnego WP. Wyszczególniał on szereg błędów/zaniedbań dotyczących realizacji polityki bezpieczeństwa było to:

- niewłaściwe rozmieszczenie Wojsk Lądowych - najlepiej ukompletowane jednostki w większości znajdowały się 700km od wschodniej granicy kraju i w przypadku wybuchu konfliktu zbrojnego przebycie tego terenu (biorąc pod uwagę działanie lotnictwa wroga), miało być wyzwaniem. „Odsunięcie” wojska od wschodniej granicy skutkowało także brakiem znajomości lokalnych uwarunkowań terenu przez żołnierzy przybywających z drugiej części Polski. Siły Zbrojne RP miały tym samym tracić największy atut polegającym na taktycznym wykorzystaniu własnego terenu;
- znaczące zredukowanie armii w latach 1989 – 2015, prowadzące do zerwania więzi ze społeczeństwem;
- zbyt wielkie pokładanie nadziei na pomocy państwa NATO w przypadku odparcia potencjalnej agresji. Dr Kwaśniak przewidywał, że w chwili gdy znaczne ilości sił NATO dotrą do Polski, przeciwnik zajmie już linię Wisły;
- brak własnej inicjatywy poszczególnych dowódców, których doświadczenia miały pochodzić z czasów Układu Warszawskiego i polegać na biernym wykonywaniu rozkazów (determinowane to miało być kultura strategiczną wywodzącą się z systemów totalitarnych)<sup>894</sup>.

Pomimo, iż w powyższym artykule ani razu nie pada postulat tworzenia jednostek OT, to w pracach podjętych z kolejnych miesięcy nad założeniami Wojsk Obrony Terytorialnej, wszystkie działania opierały się na przeciwdziałaniu negatywnym skutkom powyższej diagnozy. Można przyjąć, że artykuł „*Kto nas obroni*”, stał się przyczynkiem do opracowania ram nowej formacji, która: miała być tworzona począwszy od województw na wschodzie Polski (remedium na punkt 1), wywodzić się z aktywności społecznej i obywatelskiej a także zakorzenić tradycje wojskowe lokalnie (remedium na punkt 2), mieć na celu opinanie wojsk przeciwnika (remedium na punkt 3), działać niekonwencjonalnie, wykorzystywać inicjatywę lokalnych dowódców i być załącznikiem „armii nowego typu” (remedium na punkt 4).

Antoni Macierewicz swoją diagnozę rozpoczął od analogii historycznych (co było tożsame z jego wykształceniem). Przywołał okres trwania Sejmu Wielkiego (1788 –

---

<sup>894</sup> G. Kwaśniak, *Kto nas obroni?* [w:] A. Bujak, A. Nowak, B. Chazan i inni (red.) *Wygaszanie Polski 1989 – 2015*, Wydawnictwo Biały Kruk, Warszawa 2015, s. 195 - 202.

1792), gdy przyjęto model 100 tysięcznej armii przy ogólnej populacji państwa sięgającej od 5 do 7 mln. obywateli. Taki punkt wyjściowy miał udowodnić tezę, że przyjęty model około 100 tysięcznych Sił Zbrojnych RP we współczesnych realiach przy populacji sięgającej 38 mln. osób jest niewystarczający. Pomimo często wygłaszanych publicznie tez dotyczących negatywnych ocen okresu komunizmu, pojawiła pochwała aspektu militarnego tamtego okresu: „Cokolwiek by mówić o wojsku z okresu PRL to nie ulega wątpliwości, że jego skuteczność na polu walki była oceniana bardzo wysoko”<sup>895</sup>, dokonał też porównania Ludowego Wojska Polskiego do współczesnego i zaznaczył, że obecny stan należy uznać za dramatyczny. Przekonuje, że błędem było rozwiązanie Wojsk Obrony Terytorialnej Kraju (OTK). W dalszej części tekstu pojawiają się argumenty za reaktywowaniem obrony terytorialnej, która jak przekonywał, mogłaby liczyć na około 50 tys. ochotników wywodzących się z organizacji paramilitarnych, harcerskich i patriotycznych. Przywołuje też dane demograficzne na podstawie, których pojawia się sugestia, że oddziały obrony terytorialnej mogłyby liczyć w czasie wojny ponad 500 tys. żołnierzy. Antoni Macierewicz, przywołuje Koncepcję Systemu Obrony Terytorialnej przygotowaną przez dr hab. Szeremietiewa w 1998r. i uznaje za błąd, że nie została skutecznie wprowadzona w życie. W publikacji nie pojawia się późniejsza nazwa: Wojska Obrony Terytorialnej a na jej łamach idea OT jest dwójako określana: jako oddziały obrony narodowej lub też jednostki obrony terytorialnej. Omawiany artykuł, był pierwszą publikacją w której Antoni Macierewicz postulował powrót do idei obrony terytorialnej<sup>896</sup>.

Późniejszy Wiceprezes Rady Ministrów Minister Obrony Narodowej Mariusz Błaszczak dodawał, że idea powołania Wojsk Obrony Terytorialnej była konsekwencją realistycznej oceny zagrożenia bezpieczeństwa narodowego związanego z neoimperialną polityką Federacji Rosyjskiej, przed którą przestrzegał śp. Prezydent Lech Kaczyński już w 2008 roku w Tbilisi w trakcie agresji Rosji na Gruzję. W jego opinii, niestety w tym czasie słowa te pozostały bez odpowiedzi a aneksja Krymu w 2014 roku potwierdziła dążenia Moskwy do rewizji układu sił w Europie. Dlatego też priorytetem partii Prawa i Sprawiedliwości było zwiększenie potencjału obronnego naszego kraju, a jednym z elementów tych działań utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej<sup>897</sup>.

---

<sup>895</sup> A. Macierewicz, *Przeciwnik musi spodziewać się ciosu wyprzedzającego*, [w:] A. Bujak, A. Nowak, B. Chazan i inni (red.) *Wygaszanie Polski 1989 – 2015*, Wydawnictwo Biały Kruk, Warszawa 2015, s. 203.

<sup>896</sup> Ibidem, s. 204.

<sup>897</sup> Wywiad z Mariuszem Błaszczakiem (...), op. cit.,

Po pierwszym spotkaniu Antoniego Macierewicza i dra Grzegorza Kwaśniaka, ten drugi przystąpił do pracy i na kilku stronach formatu A4, opracował wstępne założenia reaktywacji obrony terytorialnej. Dokument ten powstawał jeszcze przed wyborami prezydenckimi w 2015r. w okresie rządów Platformy Obywatelskiej i sytuacji, gdy zmieniały się nastroje społeczne ale wygrana Prawa i Sprawiedliwości w wyborach samym politykom nie wydawała się pewna. W maju 2015r. dokument ten dr Kwaśniak dostarczył Antoniemu Macierewiczowi. Wstępne założenia spotykały się z akceptacją późniejszego szefa MON i po wygranych przez Andrzeja Dudę wyborach prezydenckich, zainicjował on cykliczne spotkania tematyczne na temat bezpieczeństwa. Rozmowy te odbywały się w biurze poselskim przy ulicy Hożej 62 w Warszawie. Oprócz Antoniego Macierewicza oraz dra Grzegorza Kwaśniaka uczestniczyło w nich około 5 – 6 osób, w tym przyszli członkowie kierownictwa MON (w trakcie wywiadu padły nazwiska wszystkich uczestników). Spotkania te przybierały formę seminarium naukowego, podczas których poszczególni uczestnicy referowali swoje spostrzeżenia i pomysły na temat realizacji polityki bezpieczeństwa państwa. W tym okresie, byli oni jednak świadomi, że rozmowy te są jedynie teoretyczne, ponieważ po ewentualnie wygranych wyborach parlamentarnych, kierownictwo partii stanowisko szefa resortu obrony narodowej planowało powierzyć Jarosławowi Gowinowi a ówczesnie Antoni Macierewicz miał nie być brany pod uwagę w tym kontekście (szczególnie, że był praktycznie nieekspozowany w mediach)<sup>898</sup>. Dr Grzegorz Kwaśniak, określa, że pomysł obrony terytorialnej: „powstawał pomiędzy kampanią prezydencką a parlamentarną”<sup>899</sup>. W tym czasie Antoni Macierewicz zyskał już przekonanie, że idę taką należy zrealizować jeśli wynik wyborczy będzie korzystny dla jego środowiska politycznego<sup>900</sup>.

W lipcu 2015r. w Katowicach odbył się kongres programowy PiS pod hasłem „Myśląc Polska”, wtedy po raz pierwszy zaprezentowano wyniki prac odbywających się w biurze poselskim Antoniego Macierewicza. W panelu dotyczącym obrony narodowej wystąpił m.in. dr hab. Przemysław Żurawski vel Grajewski, który odpowiadając na samodzielnie postawione pytanie: po co Polsce armia?” mówił, że w obliczu coraz większej destabilizacji ładu światowego (Gruzja, Ukraina), konieczne jest odejście od formowania wojsk w typie ekspedycyjnym a nadanie im terytorialnej – obronnej formy. Działania te jego zdaniem musiały być szybkie, zdecydowane i zrealizowane w ciągu

---

<sup>898</sup> Wywiad z drem Grzegorzem Kwaśniakiem (...), op. cit.

<sup>899</sup> Ibidem.

<sup>900</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op. cit.



najbliższych 2 lat. Odbudowa rezerw osobowych polegać miała na obowiązkowym trzymiesięcznym przeszkoleniu w ramach jednostek Obrony Narodowej (terytorialnej), któremu mieli podlegać wszyscy mężczyźni chcący podjąć pracę/służbę w formacjach mundurowych. Zaznaczył, że nie chodzi wyłącznie o przeszkolenie kandydatów do Policji, Państwowej Straży Pożarnej ale także Straży Ochrony Kolei, Straży Leśnej, Państwowej Straży Rybackiej, firm ochroniarskich i lokalnych straży gminnych i miejskich. Wszystkie te osoby, następnie otrzymywałyby terytorialne przydziały mobilizacyjne. Siły Zbrojne RP, miały składać się z dwóch komponentów – wojsk operacyjnych oraz rezerw. W skład rezerw dr hab. Przemysław Żurawski vel Grajewski zaliczał: rezerwę Armii Regularnej (AR) oraz rezerwę Obrony Narodowej (ON). W tej pierwszej pozostawiliby żołnierze zawodowi po wygaśnięciu kontraktów, drugą tworzyłyby zwarte terytorialne formacje funkcjonariuszy/pracowników powyższych służb, dzielące się na szczeble: krajowy, wojewódzki oraz podchorążych studentów<sup>901</sup>. Tak przedstawiona struktura i idea obrony terytorialnej, znacząco różniła się od dotychczas prezentowanych koncepcji, ponieważ miała się opierać na zasobie konkretnych grup zawodowych a nie całego społeczeństwa. Następnie wystąpił Bartosz Kownacki (późniejszy Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej), odnosząc się do modelu przyszłej armii, zaproponował by składała się w dwóch komponentów operacyjnego i terytorialnego. Nie wskazywał jednak szczegółowego opisu formacji terytorialnych, zaznaczył, że Siły Zbrojne RP, powinny składać się z przynajmniej 150 tys. żołnierzy z możliwością szybkiej rozbudowy do 300 tys. w czym miały również partycypować formacje terytorialne<sup>902</sup>.

25 października 2015r. Prawo i Sprawiedliwość wygrywa wybory parlamentarne. 16 listopada Prezydent Andrzej Duda zaprzysięga rząd premier Beaty Szydło i powołuje Antoniego Macierewicza na stanowisko Ministra Obrony Narodowej. Od razu do Ministerstwa Obrony Narodowej trafia dr Grzegorz Kwaśniak, chociaż: „od listopada zacząłem jeździć, na razie zupełnie prywatnie”<sup>903</sup>, a także większość uczestników omawianych wcześniej spotkań. Kilka dni po objęciu urzędu Antoni Macierewicz w Sejmie RP podczas posiedzenia Komisji Obrony Narodowej, przedstawia swoją wizję działania resortu. Mówi, że w pierwszym okresie, jego najważniejszym zadaniem będzie podjęcie prac nad Obroną Terytorialną Kraju. Określenia tego odwołującego się do

---

<sup>901</sup> Dokumenty konferencyjne z kongresu programowego partii Prawo i Sprawiedliwość pt.: „Myśląc Polska”, który odbył się w Katowicach w dnia 3 – 5.07.2015r., materiał pochodzi z Archiwum Partii Politycznych Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

<sup>902</sup> Ibidem.

<sup>903</sup> Ibidem.

dziedzictwa PRL, używa kilkakrotnie. Należy zauważyć, że pomimo wcześniejszych prac koncepcyjnych, jeszcze nie podjęto decyzji o ostatecznej nazwie planowanej do utworzenia formacji. Jako plan określony do zrealizowania w perspektywie roku, Antoni Macierewicz podaje budowę 3 brygad na wschodzie kraju, których koszt formowania miał nie przekraczać kosztów 350 mln. zł. O szczegółach tego projektu miał mówić: „pułkownik Gaj, który pracuje w biurze pełnomocnika do spraw obrony terytorialnej kraju”<sup>904</sup>, jednak w ówczesnym czasie w MON-ie nie istniało takie biuro. W dalszej kolejności płk Krzysztof Gaj zabiera głos i najpierw opisuje czym jest obrona terytorialna oraz jak działa w poszczególnych krajach na świecie. Następnie w postaci prezentacji multimedialnej zostają wyświetlane slajdy pokazujące różne rozważane modele etatów oddziałów i pododdziałów. Tak szczegółowy zakres wystąpienia zastanawia przewodniczącego komisji posła Michała Jacha, który zadaje pytanie Antoniemu Macierewiczowi o to w jaki sposób w ciągu zaledwie kilku dni udało się stworzyć informację zawierającą dużą ilość danych w kontekście obrony terytorialnej. Szef MON na odpowiada nie ale przekazuje, że zaprezentowane dane mają jedynie charakter doraźny<sup>905</sup>. Posiedzenie to było pierwszym na forum parlamentarnym przedstawieniem budowy OT jako priorytetu nowych władz. Oprócz słów aprobaty, parlamentarzyści formułowali szereg szczegółowych pytań w obszarach, które nie zostały określone przez MON. Były to kwestie odnoszące się do docelowych zdolności obrony terytorialnej, jaka będzie ich struktura i podporządkowanie w ramach Sił Zbrojnych RP, czy zostaną one podporządkowane bezpośrednio ministrowi, czy planuje się ustanowienie terytorialnych ośrodków dowodzenia, czy przy budowie struktur zostaną wykorzystane doświadczenia organizacji proobronnych, czy uzbrojenie do OT będzie przekazywane z wojsk operacyjnych<sup>906</sup>.

By odpowiedzieć na te wątpliwości a także ustrukturyzować prace nad koncepcją, 30 grudnia 2015r. Antoni Macierewicz powołał dra Grzegorza Kwaśniaka na stanowisko Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej do Spraw Utworzenia Obrony Terytorialnej a także dyrektora Biura do Spraw Utworzenia Obrony Terytorialnej. W rozporządzeniu ustanawiającym tą funkcję, szef MON wyznaczył zadanie by w terminie do dnia 1 maja 2016r., pełnomocnik we współpracy z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego

---

<sup>904</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 25.11.2015r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>905</sup> Ibidem.

<sup>906</sup> Ibidem.

opracował koncepcję organizacji i funkcjonowania obrony terytorialnej. W tym celu dr Kwaśniakowi przyznano szerokie kompetencje w ramach resortu, w pracach tych mieli mu się podporządkować i świadczyć pomoc inni dyrektorzy komórek organizacyjnych<sup>907</sup>. Antoni Macierewicz przyznaje, że powierzenie drowi Kwaśniakowi realizacji jego najważniejszego projektu w zakresie realizacji polityki bezpieczeństwa państwa, nie było przypadkowe, według niego była to kompetentna osoba: „która miała za sobą 20 lat służby wojskowej, poziomowi pułkownikowskiego w związku z tym, był wtedy jeszcze młodszy i miał olbrzymi potencjał organizacyjno-intelektualny. W związku z tym znał wojsko, miał świadomość zagrożeń, wiedział, że są konieczne reformy, w tym ukształtowanie nowej formacji, która nie podlegała temu, co robił pan Donald Tusk niszcząc polskie wojsko”<sup>908</sup>. Ostatnie zdanie wypowiedzi ówczesnego szefa Ministerstwa Obrony Narodowej, może być zinterpretowane jako bezpośrednie odcięcie się od działań poprzedniego rządu a także dające podstawy do wprowadzenia w życie diagnozy postawionej w artykule „*Kto nas obroni*”.

W powyższym rozporządzeniu formalnie nakazano współpracę ze Sztabem Generalnym WP nad przygotowaniem szczegółowych założeń obrony terytorialnej. Pomimo takiego zapisu, kierownictwo MON bardzo niechętnie odnosiło się do tej instytucji. Były Minister Obrony Narodowej Antoni Macierewicz, odpowiadając na pytanie czy SG WP brał udział w pracach na koncepcja odpowiedział: „Nie, nie brał. Nawet więcej niż nie brał. Istotni oficerowie Sztabu Generalnego i nie tylko Sztabu Generalnego, próbowali oddziaływać na pana Prezydenta, żeby kształtować stanowisko negatywne wobec powołania Wojsk Obrony Terytorialnej, dlatego, bo mieli świadomość, że Wojska Obrony Terytorialnej, jeżeli będą prowadzone zgodnie z tymi moimi założeniami, to będzie ta formacja, która ukształtuje nową elitę oficerską, bo o to mi chodziło<sup>909</sup>. Wewnętrznych głosów krytyki musiało być więcej dlatego zadanie prac na koncepcją powierzono osobom dzielającym wizję ministra tak by: „sprawić, żeby można było realizować tę funkcję zgodnie z zasadą, jaką sformułowaliśmy, a nie zgodnie ze sposobem patrzenia na tę problematykę tych oficerów, tych generałów, którzy byli ukształtowani z okresu komunistycznego i w związku z tym mieli zupełnie inne podejście do służby wojskowej”<sup>910</sup>.

---

<sup>907</sup> Decyzja nr 504/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie powołania pełnomocnika ministra obrony narodowej do spraw utworzenia obrony terytorialnej, (Dz.U. MON 2016 poz.2.).

<sup>908</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op. cit.

<sup>909</sup> Ibidem.

<sup>910</sup> Ibidem.

Generał Mieczysław Gocuł, również zwraca uwagę, że Sztab Generalny nie został zaangażowany w prace nad tworzeniem koncepcji budowy Wojsk Obrony Terytorialnej oraz, że powołanie pełnomocnika ministra do tego zadania wkraczało w ustawowe kompetencje instytucji, którą on kierował: „Tworzenie wszelkich formacji wojskowych, w tym w szczególności dowództw rodzajów sił zbrojnych powinno być realizowane zgodnie z przepisami prawa. Przypomnieć w tym momencie należy, że to kompetencja Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Zgodnie z ustawą o urzędzie Ministra Obrony Narodowej z 2006 roku do kompetencji Szefa Sztabu należy wieloletnie programowanie rozwoju Sił Zbrojnych. Zatem powołanie pełnomocnika Ministra z zadaniem programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP jest złamaniem zapisów prawa. To właśnie Sztab Generalny WP jest organem, który – oprócz programowania rozwoju SZ RP, również planuje użycie SZ RP w operacji obronnej. Obydwa zadania są nierozłączne i obydwie leżą w kompetencji SW WP”<sup>911</sup>.

Na przełomie 2015 i 2016 roku nie istniał jeszcze spójny szczegółowy plan budowy Wojsk Obrony Terytorialnej. Do tej pory opierano się na wypracowanych podczas wcześniejszych przedwyborczych spotkań, głównych założeń czym powinna być formacja i jakie pełnić funkcje, jednak nie był to plan mogący być wcielony w życie. Było to kilka różnych pomysłów jak np. odmienne wizje prezentowane wcześniej przez dr hab. Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego czy płk. Krzysztofa Gaja. Dlatego na początku stycznia 2016r. dr Grzegorz Kwaśniak przekształca swoje wcześniejsze idee w sformalizowaną (urzędową) koncepcję. Ten pierwszy okres był dla niego największym wyzwaniem: „Zacząłem pisać, ten dokument gdzieś popołudniami, oczywiście wieczorami i jednocześnie tworzyć to biuro, bo byłem sam w styczniu, lutym. Byłem sam, jeden, dosłownie jeden. Dopiero od marca zaczęli przychodzić stopniowo pracownicy do biura, których gdzieś tam udało mi się znaleźć. Także ten najgorszy okres to styczeń, luty, kiedy było tworzenie biura i pisanie koncepcji jednocześnie<sup>912</sup>. W tym czasie, temat obrony terytorialnej kilkakrotnie pojawiał się na forum parlamentu. 5 stycznia 2016r. wiceminister MON Bartosz Kownacki informował, że w budżecie obronnym na rok bieżący, zabezpieczono kwotę niezbędną do budowy obrony terytorialnej. Nie została jednak podana dokładna kwota, chociaż szczegółowo opisano sektorowe wydatki planowane na uposażenia, emerytury, poszczególne elementy modernizacji technicznej. Taki brak

---

<sup>911</sup> Wywiad z gen. Mieczysławem Gocułem, przeprowadzony przez autora dysertacji w dniu 3.12.2025r.

<sup>912</sup> Wywiad z drem Grzegorzem Kwaśniakiem (...), op., cit.

doprecyzowania tłumaczył gen. Sławomir Pączek argumentując, że dopóki nie ma gotowej koncepcji OT, to niemożliwe jest ustalenie wydatków na poszczególne etaty, ponieważ nadal nie wiadomo jaką docelową strukturę przyjmą planowane ewentualne brygady<sup>913</sup>. W marcu posłowie wysłuchali informacji Ministra Obrony Narodowej na temat stanu przygotowań do powołania Obrony Terytorialnej. Temat ten przy udziale przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Sztabu Generalnego WP, referował dr Grzegorz Kwaśniak. W tym czasie prace nad koncepcją miały być już w ostatnim etapie i prezentowane informacje były „zbliżone do wariantu ostatecznego”. W procesie tworzenia dokumentu postawiono następującej cele:

- wzmocnienie potencjału odstraszenia Sił Zbrojnych RP poprzez wsparcie wojsk operacyjnych;
- uzyskanie zdolności do samodzielnego prowadzenia działań nieregularnych, w tym szczególnie działań antykryzysowych, antydywersyjnych i antyterrorystycznych;
- wzmocnienie patriotycznych fundamentów systemu obronnego oraz Sił Zbrojnych RP<sup>914</sup>.

Struktura Wojsk Obrony Terytorialnej (w trakcie posiedzenia padła już oficjalna nazwa formacji) miała być trzystopniowa i opierać się na szczeblach:

- krajowym (określonym jako strategiczny) – Dowództwie Obrony Terytorialnej w zreformowanym Sztabie Generalnym RP;
- wojewódzkim (określonym jako operacyjny) – dowództwie brygad, z których jedna znajdzie się w każdym województwie (zakładano budowę 17 brygad w tym – 2 w województwie mazowieckim ze względu na jego wielkość);
- powiatowym (określonym jako taktyczny) – na terenie każdego powiatu docelowo miała znajdować się kompania, docelowo miały powstać 364 kompanie (po około 100 żołnierzy każda), pogrupowane lokalnie w bataliony na czele których stać miało 86 dowództw<sup>915</sup>.

---

<sup>913</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.01.2016r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>914</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.03.2016r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>915</sup> Ibidem.

Takie formowanie zostało podzielone na kilka etapów:

- Etap I – utworzenie Dowództwa Obrony Terytorialnej oraz 3 brygad w województwach na wschodzie Polski. Jednostki te miały być gotowe „za rok o tej porze”.
- Etap II – utworzenie kolejnych 3 brygad do końca 2017r.
- Etap III – utworzenie kolejnych 5 brygad w środkowej i centralnej Polsce w roku 2018r.
- Etap IV – utworzenie kolejnych 6 brygad w województwa w zachodniej Polsce 2019r. a zakończenie procesu ich szkolenia w 2021r.<sup>916</sup>



Rysunek 29 . Slajd z prezentacji dra Grzegorza Kwaśniaka przedstawionej członkom sejmowej Komisji Obrony Narodowej w dniu 10.03.2016r

Źródło: <http://www.mon.gov.pl/obrona-terytorialna/o-nas/plany-budowy-wot-q2016-12-27/> (dostęp z dnia 02.02.2025r.).

W przeliczeniu na poszczególne etaty, każda brygada miała liczyć od 1,5 do 2 tys. żołnierzy. Takie zróżnicowanie zależało od podziału administracyjnego w ramach którego, każde województwo obejmowało inną liczbę powiatów. Docelowa liczebność WOT miała osiągnąć 35 tys. żołnierzy. Szkolenie miało odbywać się na trzech poziomach z czego podstawowym miał być powiatowy na terenie którego odbywałoby się 80% aktywności. Kolejne wyzwanie stanowiło przechowanie broni, jako możliwe rozwiązanie wskazano

<sup>916</sup> Ibidem.

nawiązanie współpracy z Policją, która dysponowała odpowiednim magazynem w każdym powiecie.

Powyższa struktura miała być rozwiązaniem optymalnym do zrealizowania w ówczesnych czasach. W trakcie omawiania założeń koncepcji, dr Kwaśniak przyznał, że tworzenie kompani powinno być działaniem od którego należy zacząć, by za kilka lat móc go rozbudować do wielkości batalionu: „Ale na razie, moim zdaniem, musimy się, niestety zadowolić kompanią. W mojej ocenie, to jest i tak duży wysiłek organizacyjny oraz finansowy pod dużą presją czasu”<sup>917</sup>. Prezentacja koncepcji wywołała negatywne komentarze parlamentarzystów opozycji. Jednym z najbardziej emocjonalnych był wygłoszony przez Czesława Mrocza (PO) – wiceministra obrony narodowej w poprzednim rządzie, apelującego o „zarzucenie tych pomysłów”, które miały być „zupełnie kompromitujące” i „wyśmiane przez Polaków”. Takie poglądy miały być motywowane obawą, że stworzenie 35 tys. nowych etatów pochłonie środki przeznaczone na modernizację i negatywnie odbije się na wojskach operacyjnych. Przedstawienie założeń koncepcji obrony terytorialnej, kilka dni później odbyło się również w Senacie RP, zaprezentowany został ten sam materiał i również wzbudził zainteresowanie, które było skutkiem wielu publikacji medialnych na temat budowy nowej formacji<sup>918</sup>.

Prace nad koncepcją przebiegały w sposób niekonwencjonalny. Dokument ten przybierał formę autorskich nawiązań do wcześniej dostępnych idei. Dr Grzegorz Kwaśniak implementował pomysły: „Troszkę od dr hab. Marcza, troszkę od prof. Jakubczaka, troszkę od obronynarodowej.pl. Ale to wszystko było raczej takie wrażenia, intuicje, nie była taka wyjątkowa praca naukowa. Po prostu intuicyjnie w większości to pisałem”<sup>919</sup>. W pracy tej przejawiał się też lokalny patriotyzm wyrażony wcześniej przez prof. Jakubczaka, który uważał, że nie należy wzorować się na zagranicznych rozwiązaniach a brać pod uwagę rodzime doświadczenia. Ten sam punkt widzenia został przyjęty przez dra Kwaśniaka: „My Polacy mamy takie kompleksy, jak to nie napiszą Amerykanie, to jest gorsze. Natomiast ja to wymyśliłem sam, bez żadnych Amerykanów, bez żadnych Szwajcarów, bez żadnych Norwegów, czy Finów, czy Estończyków”<sup>920</sup>. Dr Grzegorz Kwaśniak, potwierdził także słowa Antoniego Macierewicza, który twierdził, że w pracy nad koncepcją nie został włączony Sztab Generalny WP. Według dra Kwaśniaka,

---

<sup>917</sup> Ibidem.

<sup>918</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej z dnia 15.03.2016r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>919</sup> Wywiad z drem Grzegorzem Kwaśniakiem (...), op., cit.

<sup>920</sup> Ibidem.

sztab w tym czasie przygotowywał własny – konkurencyjny dokument, który nie zyskał aprobaty kierownictwa MON.

Zespół ds. przygotowania koncepcji miał nie tylko szerokie kompetencje ale przyzwolenie polityczne na swobodę działania. Większość wypracowanych założeń została przyjęta autonomicznie jednak Minister Obrony Narodowej Antoni Macierewicz, korzystając ze swoich prerogatyw narzucił szczegółowe rozwiązania: „Była jeszcze jedna decyzja, którą podjąłem i która nie była negocjowana z nikim, z tego zespołu i nawet ten zespół nie był o tym informowany. Uznałem, że to jest konieczne i to się sprawdziło. Chodziło o to, kto będzie kształtował personalnie, kto będzie dowodził Wojskami Obrony Terytorialnej i uznałem, że najlepszą formacją będzie skorzystanie z doświadczeń Wojsk Specjalnych”<sup>921</sup>. Na działania jednostek specjalnych miał zwrócić szczególną uwagę podczas jednej z podróży służbowych w latach 2006 – 2007, gdy był wiceszefem resortu obrony narodowej. Wizytując polskich żołnierzy w Afganistanie, jak wspominał w wywiadzie: poznał jednego z dobrze zapowiadających się oficerów wraz z jego współpracownikami, na których zwrócili uwagę również ówcześni członkowie kierownictwa Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Powierzenie misji budowy WOT-u oficerom Wojsk Specjalnych nie było wyłącznie sentymentem i efektem dobrego wrażenia z przed lat. Szef MON, uważał, że tylko takie osoby działające wbrew utartym schematom i przyzwyczajone do niekonwencjonalnych rozwiązań, będą w stanie wdrożyć w życie zapisy koncepcji i przygotować nie tylko przyszłych żołnierzy ale także system szkolenia i struktury do podejmowania szerokiego spektrum działań: „zarówno bezpośredniej obrony i bezpośredniej walki w ramach: obrony ataku, jak i przygotowania struktur podziemnych oraz także przygotowania i zdolności działania na rzecz bezpieczeństwa, tak powiem, codziennego społeczności lokalnej (...). Zadaniem Wojsk Obrony Terytorialnej było przygotowanie się do sytuacji, w której na danym terytorium dojdzie do okupacji i Wojsko Obrony Terytorialnej miało być taką formacją, która przygotowuje możliwość przeciwstawiania się okupacji”<sup>922</sup>.

25 kwietnia 2016 Minister Obrony Narodowej Antoni Macierewicz przy współudziale Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych gen. Mirosława Różańskiego, Dowódcy Operacyjnego RSZ gen. Marka Tomaszycznego oraz Zastępcy Szefa Sztabu Generalnego WP gen. Anatola Wojtana, podpisuje Koncepcje Budowy

---

<sup>921</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op. cit.

<sup>922</sup> Ibidem.



Wojsk Obrony Terytorialnej<sup>923</sup>. Dokument otrzymuje klauzulę niejawności, którą jest objęty do dziś. Jego założenia nieznacznie różnią się od tych zaprezentowanych wcześniej w Sejmie. Odmienne została opisana pożądana podległość WOT i zamiar utworzenia dowództwa w Sztabie Generalnym był już nieaktualny. Wzrosła też, potencjalna wielkość WOT, i powstało: „założenie, że do 2021r. roku będzie 53 tysiące żołnierzy”<sup>924</sup>. Szybka realizację budowy Wojsk Obrony Terytorialnej wymuszała też kwestia polityczna, determinowana rozgrywkami wewnątrz rządu i partii Prawo i Sprawiedliwość: „No i oczywiście to musiało być robione bardzo szybko, no bo nie było wiadomo, jak długo Macierewicz jeszcze będzie ministrem”<sup>925</sup>.

Przyjęcie koncepcji będącej wyłączenie formą instrukcji budowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP oraz dokumentem wewnętrznym ministerstwa, było tylko początkiem drogi. Kolejnym etapem stało się stworzenie odpowiednich ram prawnych oraz nowelizacja istniejących ustaw, które nie dopuszczały rozwiązania takiego jak „terytorialna służba wojskowa”. We wcześniejszych projektach sformułowanie to było określane jako „żołnierze obywatele” – jednak taka fraza, jak zwrócili uwagę legislatorzy, była wewnętrznie sprzeczna, ponieważ żołnierze zawodowi również byli obywatelami RP. 28 października 2016r. do Sejmu RP wpłynął projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Pomimo tak skomplikowanej nazwy aktu prawnego, była to ustawa mająca powołać Wojska Obrony Terytorialnej jako rodzaj Sił Zbrojnych RP. W uzasadnieniu przyjęcia takich rozwiązań zapisano, że obrona terytorialna jest relatywnie szybkim i tanim środkiem wzmocnienia bezpieczeństwa państwa w perspektywie zmiany sytuacji geopolitycznej oraz geostrategicznej Polski. Pierwszeństwo do wstąpienia w szeregi WOT, mieli mieć absolwenci klas mundurowych a także członkowie organizacji proobronnych. Wcześniej nie omawianym zagadnieniem stało się dopuszczenie do pełnienia terytorialnej służby wojskowej osób z kategorią „D”, którzy pomimo swoich ograniczeń w związku z niezdolnością do służby wojskowej w czasie pokoju w armii operacyjnej, mogliby dobrowolnie spożytkować swoje umiejętności w WOT. Czas terytorialnej służby miał wynosić od 12 miesięcy do 6 lat z możliwością przedłużenia, przy jednoczesnym jak najmniej kolidowaniu z życiem prywatnym i zawodowym. Autorzy zmian

---

<sup>923</sup> M. Miernicka, *Rusza tworzenie brygad obrony terytorialnej*, <https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/19209>, (dostęp z dnia 02.02.2025r.).

<sup>924</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op. cit.

<sup>925</sup> Wywiad z drem Grzegorzem Kwaśniakiem (...), op., cit.

legislacyjnych świadomi byli błędów popełnionych w trakcie formowania i funkcjonowania Narodowych Sił Rezerwowanych, dlatego od samego początku przewidywano znaczący zestaw zachęt w tym finansowych. Projekt ustawy zakładał przyznanie żołnierzom comiesięcznego dodatku do uposażenia zasadniczego z tytułu pełnienia terytorialnej służby wojskowej. Dodatek „za gotowość” bojową, jak wskazywano, miał stać się zachętą do pełnienia pilnej służby. Przewidywano, że wraz z rozwojem Wojsk Obrony Terytorialnej, z roku na rok trzeba będzie zabezpieczyć coraz większe środki w budżecie państwa. Najniższe szacowane wydatki w roku 2017 określono w wysokości około 630 mln zł, w 2018r. - 1,1 mld, w 2019r – 1,4 mld. Do procesu budowy Wojsk Obrony Terytorialnej planowano także wykorzystać żołnierzy z wojsk operacyjnych. Mieliby oni pełnić role dowódców, instruktorów oraz być odpowiedzialnym za nadzór nad pracownikami cywilnymi<sup>926</sup>. Poszczególne planowane stany zostały scharakteryzowane w poniższej tabeli.

Tabela 7. Szacowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej środki finansowe niezbędne do tworzenia i funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2017 - 2019. Wyszczególniono jedynie koszty osobowe bez wzięcia pod uwagę uzbrojenia, budowy infrastruktury czy też dostosowania istniejących obiektów/budynków

| WYSZCZEGÓLNIENIE                                                  | Założenia kształtowania się stanów osobowych |         |         | RAZEM   |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------|---------|---------|
|                                                                   | 2017                                         | 2018    | 2019    |         |
| Żołnierze zawodowi                                                | 1 626                                        | 2 981   | 4 607   | n/d     |
| Żołnierze – ochotnicy (WOT)                                       | 17 142                                       | 31 427  | 48 569  | n/d     |
| Pracownicy wojska                                                 | 318                                          | 583     | 901     | n/d     |
| RAZEM ŻOŁNIERZE                                                   | 18 768                                       | 34 408  | 53 176  | n/d     |
| <b>Szacowane koszty (w tysiącach złotych):</b> Żołnierze zawodowi |                                              |         |         |         |
| – uposażenia, w tym:                                              | 87 681                                       | 160 749 | 248 430 | 496 860 |
| – gratyfikacje urlopowe żołnierzy zawodowych                      | 2 476                                        | 4 539   | 7 014   | 14 029  |
| – zasiłek na zagospodarowanie                                     | 4 715                                        | 8 645   | 13 360  | 26 720  |
| – równoważniki za przedmioty mundurowe                            | 4 089                                        | 7 497   | 11 587  | 23 173  |
| – fundusz nagród i zapomóg naliczeniowy i celowy                  | 2 023                                        | 3 710   | 5 733   | 11 466  |
| – świadczenie mieszkaniowe                                        | 12 683                                       | 23 252  | 35 935  | 71 870  |
| RAZEM ŻOŁNIERZE ZAWODOWI                                          | 113 667                                      | 208 392 | 322 059 | 644 118 |
| <b>Żołnierze – ochotnicy (WOT)</b>                                |                                              |         |         |         |
| Uposażenie                                                        | 48 340                                       | 88 624  | 136 965 | 273 929 |
| Wysokość CFN i CFZ żołnierzy                                      | 483                                          | 886     | 1 370   | 2 739   |
| Wysokość funduszu nagród i zapomóg                                | 725                                          | 1 329   | 2 054   | 4 108   |
| Składki na ubezpieczenie zdrowotne                                | 802                                          | 1 471   | 2 273   | 4 546   |
| Żywnienie                                                         | 8 208                                        | 15 047  | 23 255  | 46 510  |

<sup>926</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 966, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

|                                               |                |                |                |                 |
|-----------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Miesięczny koszt przejazdu na ćwiczenia       | 14 194         | 26 022         | 40 215         | 80 431          |
| Dodatek za gotowość                           | 61 711         | 113 137        | 174 848        | 349 696         |
| <b>RAZEM NAKŁADY NA ŻOŁ. –<br/>OCHOTNIKÓW</b> | <b>134 463</b> | <b>246 516</b> | <b>380 980</b> | <b>761 959</b>  |
| <b>Pracownicy wojska</b>                      |                |                |                |                 |
| Wynagrodzenie                                 | 13 532         | 24 808         | 38 339         | 76 679          |
| Nagroda roczna                                | 1 150          | 2 109          | 3 259          | 6 518           |
| Składki na ubezpieczenie społeczne            | 2 524          | 4 627          | 7 151          | 14 302          |
| Fundusz Pracy                                 | 360            | 659            | 1 019          | 2 038           |
| <b>RAZEM NAKŁADY NA PRACOWNIKÓW</b>           | <b>17 566</b>  | <b>32 203</b>  | <b>49 768</b>  | <b>99 537</b>   |
| <b>RAZEM BIEŻĄCE NAKŁADY NA WOT</b>           | <b>265 696</b> | <b>487 111</b> | <b>752 807</b> | <b>1505 614</b> |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 966, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Prace nad ustawą przebiegały szybko, lecz miały burzliwy przebieg. Emocje widoczne były w wystąpieniu Antoniego Macierewicza, który używał pozamerytorycznych argumentów mówiąc o „haniebnej, kłamliwej akcji propagandowej toczonej przeciwko bezpieczeństwu Rzeczypospolitej”<sup>927</sup> odnoszącej się do osób mających wątpliwości lub negatywny stosunek do powołania Wojsk Obrony Terytorialnej. Odpowiadając na taką argumentację Marcin Kierwiński (PO) mówił o folwarku ministra<sup>928</sup>, natomiast Cezary Tomczyk (PO) zwracał uwagę na niebezpieczne jego zdaniem rozwiązanie podporządkowanie WOT bezpośrednio szefowi resortu obrony narodowej, co mogłoby doprowadzić do wykorzystywania tych sił by np. tłumić antyrządowe demonstracje. Dalszą wymianę zdań zarówno jednej jak i drugiej strony sceny politycznej, zdominowały osobiste zaczepki, uwidoczniła się znaczna polaryzacja poglądów a także przywoływanie populistycznych twierdzeń o jakoby planowanym wysłaniu po 14 dniowym szkoleniu żołnierzy WOT do walki ze specnazem czy też wykonywaniu innych zadań: „np., nie wiem, loty na inne planety albo budowa bomby atomowej”<sup>929</sup>. Działań tych nie należy oceniać jednoznacznie, ponieważ wpisywały się w szerszą perspektywę ówczesnego sporu politycznego. Jednak już w trakcie pierwszego czytania zgłoszono wnioski o odrzucenie aktu prawnego. Był on motywowany krótko „Nie ma zgody na armię PiS, armia musi być polska”<sup>930</sup>. Wniosek o odrzucenie projektu ustawy nie zyskał większości, jednak poparło go aż 160 posłów<sup>931</sup>. Bardziej merytoryczna chociaż nacechowana wątpliwościami dyskusja odbyła się podczas posiedzenia sejmowej

<sup>927</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia Sejmu RP z dnia 3.04.2016r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>928</sup> Ibidem.

<sup>929</sup> Ibidem.

<sup>930</sup> Ibidem.

<sup>931</sup> Głosowanie nr 71 na 29. posiedzeniu Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=29&nrglosowania=71>, (dostęp z dnia 04.02.2025r.).

Komisji Obrony Narodowej. Pojawiały się pytania o wykorzystanie WOT do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym oraz kto będzie rozstrzygał ewentualne spory kompetencyjne pomiędzy wojskiem a strukturami cywilnymi w trakcie podejmowania takich przedsięwzięć. Uczestnicy zastanawiali się dlaczego tak jak było to zawsze przyjęte, w rozmowach nie biorą udziału najwyżsi rangą wojskowi – Szef Sztabu Generalnego WP, dowódca operacyjny i generalny. Nieobecność ta była interpretowana jako odcięcie czynników wojskowych od współdecydowania (lub wyrażania opinii) na temat dalszego rozwoju Sił Zbrojnych RP. W związku z tym, poseł Cezary Grabarczyk (PO), wysunął tezę, która została dalej rozpropagowana przez publicystów, że „WOT będzie prywatną armią Macierewicza”<sup>932</sup>. Opozycja zgłosiła szereg poprawek do ustawy. Postulowano między innymi inne podporządkowanie formacji.: Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej miał nie polegać bezpośrednio szefowi MON a Dowódcy Generalnemu RSZ. By skodyfikować taką strukturę przygotowano kilkanaście wariantów zapisów ustawowych, w jednym, zaproponowanym przez Polskie Stronnictwo Ludowe, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej miało być organem pomocniczym Dowódcy Generalnego RSZ, postulowano też określenie pewnego bezpiecznika w postaci zapisu: „Wojska Obrony Terytorialnej nie mogą zostać użyte przeciw obywatelom polskim”<sup>933</sup>. Wszystkie te propozycje zostały odrzucone. 16 listopada Sejm przegłosował ustawę, za jej przyjęciem i powołaniem Wojsk Obrony Terytorialnej opowiedziało się 269 posłów (kluby poselskie PiS oraz Kukiz 15), przeciwnego zdania było 170 parlamentarzystów (kluby poselskie PO, Nowoczesna, PSL), nikt się nie wstrzymał od głosu<sup>934</sup>. Senat RP nie wniósł poprawek a Prezydent RP Andrzej Duda, 20 grudnia złożył podpis pod aktem prawnym, tym samym od 1 stycznia 2017r. powołując piaty rodzaj Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z tymi zapisami: do zakresu działania Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej należy w szczególności:

- 1) realizacja programów rozwoju Sił Zbrojnych;
- 2) planowanie, organizowanie i prowadzenie szkolenia podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych;
- 3) planowanie oraz organizowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia oraz użycia Wojsk Obrony Terytorialnej;

---

<sup>932</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 14.11.2016r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>933</sup> Dodatkowe sprawozdanie sejmowej Komisji Obrony Narodowej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 966), materiał pochodzi z biblioteki sejmowej.

<sup>934</sup> Głosowanie nr 60 na 30. posiedzeniu Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nroposiedzenia=30&nrglosowania=60>, (dostęp z dnia 04.02.2025r.).

- 4) przygotowanie sił i środków Wojsk Obrony Terytorialnej do działań bojowych;
- 5) wykonywanie zadań związanych z udziałem oddziałów i pododdziałów Wojsk Obrony Terytorialnej w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a także udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego;
- 6) współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa;
- 7) zarządzanie i przeprowadzanie kontroli podległych jednostek wojskowych i związków organizacyjnych<sup>935</sup>.

Równolegle do działań legislacyjnych trwały przygotowania do formowania pierwszych brygad Wojsk Obrony Terytorialnej. 27 kwietnia, gen. Marek Tomaszewski Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych RP, zapowiedział, że eksperymentalny batalion obrony terytorialnej powołany z rezerwy, weźmie udział w czerwcowych ćwiczeniach ANAKONDA 16. Podkreślał, że WOT nie będzie sztucznym wojskiem a ważnym elementem systemu obrony państwa<sup>936</sup>. Zapowiedziany batalion został stworzony z członków organizacji proobronnej Obrona Narodowa i w trakcie ćwiczeń realizował zadania wsparcia inżynieryjnego<sup>937</sup>. Po przyjęciu koncepcji, możliwe było już określenie niezbędnych środków finansowych niezbędnych do budowy kolejnego rodzaju sił zbrojnych. W planie budżetu na 2017r., zapisano kwotę wyższą niż wynikającą z powyższych szacunków MON. Na tworzenie WOT zabezpieczono ponad 1 mld zł.<sup>938</sup>

W październiku 2016r. utworzono Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, jego dowódcą (wyłącznie dowódcą dowództwa a nie całej formacji – która formalnie jeszcze nie istniała), został ówczesny pułkownik Wiesław Kukuła. Wspominał, on że propozycja taka wyartykułowana przez Ministra Obrony Narodowej go zaskoczyła, szczególnie że w trakcie tego spotkania, Antoni Macierewicz przedstawił wizję przyszłej formacji oraz wyzwania, które będą czekały. Ówczesny płk Kukuła, przyznawał, że nie interesowało go pozostawanie w strefie komfortu i czekał na nowe wyzwania, dzięki którym mógłby

---

<sup>935</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2016 poz. 2138).

<sup>936</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 27.04.2016r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>937</sup> Anakonda 16 - wsparcie Obrony Terytorialnej dla saperów, <https://defence24.pl/sily-zbrojne/anakonda-16-wsparcie-obrony-terytorialnej-dla-saperow>, (dostęp z dnia 04.02.2025r.).

<sup>938</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 20.10.2016r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

zrealizować swoje doświadczenia z służby w jednostkach specjalnych<sup>939</sup>. Antoni Macierewicz nawet po kilku latach jest zadowolony z wyboru, którego wtedy dokonał. Uważa, że gen. Wiesław Kukuła był nie tylko sprawnym i kompetentnym organizatorem ale także dysponował grupą współpracowników, którym od razu można było powierzyć dowództwo nad pierwszymi brygadami Wojsk Obrony Terytorialnej. Drugim żołnierzem, który dołączył do formacji, był ówczesny pułkownik Maciej Klisz – obecnie generał, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, wspomina on: „Służbę w WOT rozpocząłem na stanowisku szefa sztabu formacji, w październiku 2016 roku. Wcześniej służyłem na stanowiskach w Jednostce Wojskowej Komandosów oraz Dowództwie Wojsk Specjalnych. Służbę w WOT rozpocząłem na swój własny wniosek, dołączając tam jako drugi żołnierz, po ówczesnym dowódcy WOT, płk Wiesławowi Kukule (stan na wrzesień 2016 roku). Traktowałem to jako wyzwanie, budowania wojskowych zdolności do obrony Polski, mając wtedy na uwadze doświadczenia z Afganistanu oraz Ukrainy”<sup>940</sup>. Trzecim żołnierzem WOT, został ówczesny płk. Krzysztof Stańczyk<sup>941</sup>, oficer mający za sobą znaczący szlak bojowy misji zagranicznych w Syrii, Iraku i Afganistanie. Pewnym paradoksem jest fakt, iż pierwsi żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej, w takiej samej kolejności jak wstępowali do formacji, zostawali następnie jej dowódcami.

Pierwsza kadra oficerska Wojsk Obrony Terytorialnej, nie wywodziła się wyłącznie z wojsk operacyjnych. Trafiali tam także pracownicy Biura do spraw Utworzenia Obrony Terytorialnej, czego szczególnym przykładem był zastępca dyrektora biura, ówczesny pułkownik – obecnie generał Artur Dębczak, którego powołano na Zastępcę Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej. Taki transfer był działaniem zamierzonym, dr Kwaśniak wyjaśniał: „Część ludzi z biura, przeszła do dowództwa, ale to była moja celowa, świadoma decyzja. Zresztą powiedziałem generałowi Kukule: niech pan bierze, kogo pan chce, ja sobie poradzę. Ludzi, którzy mają pojęcie o obronie terytorialnej nie ma w ogóle w Polsce poza Marczakiem i Jakubczakiem. Natomiast moi ludzie już przynajmniej wiedzieli o co chodzi. Gen. Kukuła, wziął wszystkich którzy byli mu potrzebni. Także w biurze zostało już naprawdę wtedy kilka osób. Ponieważ to były dość takie dobre etaty to zaczęli przychodzić kolejni. No i ten proces tak się jakby rozdzielił. To znaczy Kukuła zajmuje się już tworzeniem Wojsk Obrony Terytorialnej. Spotykaliśmy się co najmniej raz

---

<sup>939</sup> P. Glińska, Wywiad z gen. Kukulą – Konsekwentnie budujemy swoją markę, „Terytorials” nr 3/2021, s. 10.

<sup>940</sup> Wywiad z gen. Maciejem Kliszem (...), op., cit.

<sup>941</sup> Ibidem.

w tygodniu. Ja mu tam w sensie takim intelektualno-koncepcyjnym podpowiadałem różne rzeczy. Natomiast my jako biuro rozpoczęliśmy proces tworzenia obrony terytorialnej w sensie systemu”<sup>942</sup>.

W listopadzie 2016r. przysięgę wojskową złożyło 66 podchorążych Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych we Wrocławiu, których 12 miesięczne studium oficerskie, zostało zorganizowane z myślą o zasileniu przyszłej kadry Wojsk Obrony Terytorialnej. Kursanci byli ochotnikami, którzy do wojska wstąpili na ochotnika, wśród nich było 21 kobiet<sup>943</sup>.

1 stycznia 2017r. weszła w życie nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony, powołująca tym samym Wojska Obrony Terytorialnej. Tego samego dnia, Prezydent RP Andrzej Duda powołał gen. Wiesława Kukulę na dowódcę WOT<sup>944</sup>. Również w styczniu oficjalnie powstały trzy pierwsze brygady: 1 Podlaska Brygada OT, 2 Lubelska Brygada OT oraz 3 Podkarpacka Brygada OT. Z perspektywy dowództwa WOT, te formalne kroki rozpoczynały dopiero długa drogę, gen. Kukuła, miał wrażenie, że cały świat jest przeciwko nim. W takim przekonaniu jak mówił, utwierdzała go wzbierająca fala hejtu ze strony mediów, które miały nie rozumieć idei projektu WOT. Pomimo tego przyjął, zasadę, że najważniejsze w budowaniu formacji było przywództwo<sup>945</sup>. Takie postrzeganie jest tożsame z opinią gen. Macieja Klisza, dla którego: „Największym wyzwaniem było przede wszystkim pokazanie, że „można i że się da”! Tworzenie formacji wymagało zmian prawnych (legislacyjnych), na poziomie rozporządzeń i decyzji resortowych ale również ustaw. Należało również stworzyć od podstaw ramy funkcjonowania nowego rodzaju sił zbrojnych, wraz z całym obszarem doktrynalnym, szkoleniowym, osobowym, logistycznym, sprzętowym (wyposażenia i uzbrojenia), jak również interoperacyjności z innymi dowództwami oraz instytucjami SZ RP”<sup>946</sup>. Jako ówczesny Szef Sztabu WOT, w pierwszym etapie tworzenia formacji, gen Klisz, wymienił następujące zadania, które pochłaniały najwięcej uwagi oraz zajmowały 70% jego aktywności, było to: tworzenie zdolności operacyjnych głównie poprzez działania administracyjno-logistyczne<sup>947</sup>.

---

<sup>942</sup> Wywiad z drem Grzegorzem Kwaśniakiem (...), op., cit.

<sup>943</sup> B. Politowski, *Pierwsza przysięga przyszłych dowódców Wojsk Obrony Terytorialnej*, <https://polskazbrojna.pl/home/articleshow/20966>, (dostęp z dnia 06.02.2025r.)

<sup>944</sup> Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2016 r. nr 112.79.2016 o mianowaniu Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej, (M.P. 2017 poz. 233).

<sup>945</sup> P. Glińska, Wywiad z gen. Kukulą (...), op. cit.

<sup>946</sup> Wywiad z gen. Maciejem Kliszem (...), op., cit.

<sup>947</sup> Ibidem.

W czerwcu 2017r. Wojska Obrony Terytorialnej przejęły dziedzictwo tradycji Komendy Głównej Armii Krajowej. Nie było to wyłącznie formalne wskazanie kultywowania historii z okresu II wojny światowej, ponieważ na odznakach rozpoznawczych żołnierzy WOT, noszonych na mundurach polowych i wyjściowych umieszczona została „kotwica” symbol Polski Walczącej<sup>948</sup>.



Rysunek 30. Wzór odznaki rozpoznawczej Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej, przeznaczonej na mundur wyjściowy (po lewej), mundur polowy

Źródło: Decyzja nr 77/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 maja 2019 r. w sprawie wprowadzenia oznak rozpoznawczych jednostek wojskowych Wojsk Obrony Terytorialnej (Dz.U. MON poz. 99/2019).

Pomimo próby zbliżenia Wojsk Obrony Terytorialnej do Armii Krajowej (przypomnijmy, że OT według koncepcji prof. gen. Packa formacje obrony terytorialnej miały nazywać się Armią Krajową), Minister Obrony Narodowej Antoni Macierewicz, zauważa stosowne różnice i według niego, Wojska Obrony Terytorialnej miały jedynie odwoływać się do spuścizny ideologiczno- historycznej a nie czepiać bezpośrednie wzorce struktur, ponieważ „Należy przypomnieć, że Armia Krajowa nie powstała na skutek przygotowania w Wojsku Polskim przed wojną tej podziemnej struktury, tylko była reakcją, na wydarzenia, do których doszło (...). W Wojskach Obrony Terytorialnej zostało to przygotowane inaczej, więc w tym sensie nie było tutaj tamtego wzoru, choć oczywiście

<sup>948</sup> Decyzja nr 140/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie przejęcia dziedzictwa tradycji przez Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, (Dz.U. MON poz. 148/2017).



tamta idea tego, że państwo polskie musi mieć zdolność walki podziemnej nawet wtedy gdy terytorium, zostanie okupowane”<sup>949</sup>.

Według pierwszych zapowiedzi kierownictwa MON, pod koniec 2017r. w strukturach Wojsk Obrony Terytorialnej, miało się znajdować 18 tys. żołnierzy. Plany te zostały szybko negatywnie zweryfikowane, już w październiku 2017r. omawiając plany budżetowe na przyszły rok oszacowano, że do końca 2018r. w WOT służyć może 17 142 żołnierzy. Były to jednak szacunki optymistyczne i dla utrzymania maksymalnie takiej ilości osób, planowano zabezpieczyć środki w budżecie<sup>950</sup>. Niezrealizowany został, także pierwotny plan zakładający powstanie 3 brygad w 2016r. (faktycznie powołano je rok później). Wymusiło to zmianę harmonogramu tworzenia kolejnych jednostek.

9 stycznia 2018r., Prezydent RP Andrzej Duda na wniosek Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawickiego, odwołał Antoniego Macierewicza z funkcji Ministra Obrony Narodowej. Następnego dnia w Sejmie RP, odbyła się dyskusja na temat aktualnej sytuacji dotyczącej formowania Wojsk Obrony Terytorialnej. Wydarzenie to należy omówić a także potraktować jako podsumowanie pierwszego etapu istnienia piątego rodzaju Sił Zbrojnych RP. Parlamentarzyści otrzymali niejawną raport, który jednak został omówiony przez przedstawicieli formacji. Głównym prelegentem był gen Kukuła, który na wstępie poinformował, że pierwsze trzy brygady, do końca 2017r. osiągnęły poziom ukończenia na poziomie 57%, w jednostkach tych służyło łącznie 5789 żołnierzy. W ciągu roku rozpoczęto także formowanie kolejnych trzech brygad, jednak do tej pory zostały one ukończone wyłącznie żołnierzami zawodowymi, którzy mieli być kadrą szkolącą ochotników. Od początku istnienia WOT, do pełnienia terytorialnej służby wojskowej zakwalifikowało się 6794 żołnierzy. Ujawniły się pierwsze negatywne tendencje, które doprowadziły do rezygnacji 5% tych osób. Nie były one jeszcze alarmistyczne – prób „zaniepokojenia” warunkami służby określono na około 12 – 13% odejść rocznie. Dotychczas szczegółowe motywacje rezygnacji to: 86 z powodów zdrowotnych, 115 nieokreślone powody osobiste. Także 2% terytorialsów, służbę w WOT, uznało jako łatwiejszą drogę do akcesu do wojsk operacyjnych. Dane demograficzne świadczyły, że Wojska Obrony Terytorialnej nie tylko metrykalnie ale statystycznie są najmłodszym rodzajem Sił Zbrojnych RP. Zaledwie 21 żołnierzy było powyżej 50 roku życia, a 1/3 służących w WOT nie miała jeszcze ukończonych 25 lat. Według generała

---

<sup>949</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op. cit.

<sup>950</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 26.10.2017r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Kukuły, niedoszacowanym i nieprzewidzianym zjawiskiem był odsetek tzw. odpowiedzi rodzinnych. Polegał on na aplikowaniu do służby przez całe rodziny, zdarzały się sytuacje, że przysięgę wojskową składali razem mąż i żona lub także rodzic i jego dorosłe dziecko. W omawianym momencie, jedną z trudności określoną jako wąskie gardło, były zdolności szkoleniowe. Zgłaszała się większa liczba kandydatów niż wynosiły zdolności Wojsk Obrony Terytorialnej do szkolenia. Czynnikiem ten, uwidacznia także, znacznie przeszacowanie przez kierownictwo MON pożądanych stanów WOT, które miały być osiągnięte do końca 2017r. W sumie w omawianym roku, z budżetu państwa wydano ponad 1 mld zł (z planowanych pierwotnie na ten cel 630 mln zł) z czego 774 mln zł dotyczyło zakupu sprzętu i wyposażenia czy też prac remontowych. Niestety w formie niejawnej zostały ujęte poszczególne wydatki spożytkowane na budowę Wojsk Obrony Terytorialnej, więc ten aspekt nie może zostać scharakteryzowany<sup>951</sup>. Oprócz kompletowania brygad oraz szkolenia kolejnych żołnierzy, Wojska Obrony Terytorialnej rozpoczęły też inne zewnętrzne ustawowe zadania. W ramach programu „PARASOL”, przeprowadzono szkolenia dla samorządów terytorialnych w ramach których lokalni urzędnicy i wóldarze, zostali poinstruowani w jaki sposób mogą starać się o wsparcie WOT oraz jakimi zasobami dysponują istniejące już jednostki<sup>952</sup>. Wiedza ta szybko przydała się w praktyce, ponieważ żołnierze w województwie podlaskim zostali wykorzystani do działań zapobiegających rozprzestrzenianiu się wirusa afrykańskiego pomoru świń (ASF), w rejonie tym zaangażowano 78 osób, które przeszukały ponad 1 tys. hektarów. W rejonie odpowiedzialności 2. Lubelskiej Brygady OT, w tym celu zaangażowano prawie 400 żołnierzy<sup>953</sup>.

Na początku 2018r. kolejnym Ministrem Obrony Narodowej zostaje Mariusz Błaszczak, otrzymując funkcję Wiceprezesa Rady Ministrów. Wywodził się on z tego samego obozu politycznego i również był zwolennikiem dalszej budowy Wojsk Obrony Terytorialnej. O ile główną ideę podzielał wraz z poprzednikiem, to później wprowadził autorskie modyfikacje do dalszej koncepcji. Najistotniejszy był fakt, że nowy szef MON postrzegał WOT jako samodzielny rodzaj Sił Zbrojnych RP i nie odnosił się do pojawiających się w mediach komentarzy wypowiedzianych przez ekspertów, że formacje lekkiej piechoty strukturalnie powinny zładować się w Wojskach Lądowych. W jego

---

<sup>951</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.01.2018r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>952</sup> Ibidem.

<sup>953</sup> Ibidem.

opinii: „O tym, aby Wojska Obrony terytorialnej stały się osobnym rodzajem Sił Zbrojnych RP, przesądza specyfika ich funkcjonowania, która częściowo odbiega od innych rodzajów sił zbrojnych, w tym także Wojsk Lądowych. Wynika ona z różnic terytorialnej służby wojskowej jako czynnej służby wojskowej względem zawodowej służby wojskowej. Ten rodzaj służby wojskowej może być pełniony tylko w WOT. Specyfika tej służby wojskowej polega na tym, że można ją łączyć z pracą w cywilu czy nauką. Wpływa to m.in. na zasady naboru oraz awansu, szkolenia oraz pełnienia obowiązków. W ramach WOT w większym stopniu ma znaczenie zasada terytorialności (służby w pobliżu zamieszkania) oraz w większym stopniu niż w przypadku pozostałych rodzajów sił zbrojnych koncentracji na zadaniach z zakresu zarządzania kryzysowego”<sup>954</sup>. Weryfikacji uległy pierwotne założenia budowy kompani Wojsk Obrony Terytorialnej w każdym powiecie (co jak wspomniano miało być nawet podstawą do rozwinięcia batalionu na tym terenie). Nowe założenia nie były prezentowane publicznie jednak miały odzwierciedlenie w strukturze istniejących oraz nowo formowanych brygad. Według wicepremiera Mariusza Błaszczaka: „Koncepcja tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej ewaluowała w związku z doświadczeniami w jej wdrożeniu oraz nowymi wyzwaniami w obszarze bezpieczeństwa narodowego”<sup>955</sup>. Działanie to negatywnie postrzegał poprzedni szef resortu obrony narodowej, który jak twierdzi był zwolennikiem pierwotnego rozwiązania a także chciał by po zrealizowaniu wszystkich założonych etapów, rozbudować WOT do stanu około 100 tys. żołnierzy<sup>956</sup>. Mariusz Błaszczak ocenił, że: „Powyższe kwestie nie były przedmiotem rozbieżności pomiędzy mną i ministrem Antonim Macierewiczem. Tworzenie WOT było realizowane w oparciu o formalne dokumenty, w tym koncepcje, zatwierdzanej w ramach resortu obrony narodowej. Ich zmiany były efektem doświadczeń w ich wdrażaniu, jak również uwarunkowań zewnętrznych, przede wszystkim związanych z sytuacją w obszarze bezpieczeństwa”<sup>957</sup>. Marcin Ociepa – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej z okresu gdy resortem kierował Mariusz Błaszczak, przytacza inne argumenty oraz przemyślenia na temat pożądanej struktury Wojska Obrony Terytorialnej. Jego zdaniem, niewskazane było łączenie struktur wojskowych z zgodnie z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego: „Mogę tylko powiedzieć, dlaczego ja byłbym przeciwnikiem tego typu formuły (...). Uważam, że jest sztuczne sklepanie WOT-

---

<sup>954</sup> Wywiad z Mariuszem Błaszczakiem (...), op. cit.

<sup>955</sup> Ibidem.

<sup>956</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op. cit.

<sup>957</sup> Wywiad z Mariuszem Błaszczakiem (...), op. cit.

u z podziałem administracyjnym na poziomie bardzo niskiego szczebla samorządowego. Mówiąc w skrócie, operacyjnie żołnierz działający w nocy nie wie, kiedy przekracza granice danego powiatu. W związku z tym nie wiem dlaczego filozofia podziału terytorialnego ma dyktować, dlaczego mamy sklejać nagle strukturę wojska pod powiaty (...). Logika działań obronnych i wojskowych jest inna niż logika działania administracji samorządowej. Czyli po prostu są powiaty, gdzie pewnie tych kompanii są potrzebne trzy, a są takie, gdzie po prostu nie ma takiej potrzeby. No i co, teraz na siłę będziemy po jednej kompanii tworzyć w imię jakiejś doktryny? To już jest takie doktrynerskie myślenie w mojej ocenie. Powstają bataliony i to one są tak naprawdę są taką podstawową komórką organizacyjną. W dużym uproszczeniu oczywiście, no bo są związki taktyczne, najniższy szczebel związku taktycznego to jest jednak brygada (...), batalion jest taką podstawą formą organizacji, która zapewnia minimum samodzielności jednostce”<sup>958</sup>. Przytoczenie powyższych fragmentów wywiadów eksperckich jest materiałem badawczym, na podstawie, którego możemy zobrazować, że nawet wewnątrz jednej formacji politycznej i rządu, kilka lat po podjęciu decyzji o konieczności budowy Wojsk Obrony Terytorialnej, nadal toczyły się dyskusje na temat tego czym w sensie strukturalnym powinna być obrona terytorialna. Ewolucje tą i odejście od pierwotnych zamierzeń Antoni Macierewicz określił jako: „po prostu błąd będący funkcją pewnej presji politycznej”<sup>959</sup>. Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej, nowe zamierzenia przyjął w sposób koncyliacyjny, dając wyraz przyjętej maksymie, mówiącej, iż rzeczywistość najlepiej weryfikuje spisane założenia: „Jestem praktykiem, mam wielki szacunek do planów. Wiem jednak, że ich wartość ulega dramatycznej dewaluacji z chwilą rozpoczęcia działań”<sup>960</sup>. Na pragmatykę danego etapu, oprócz czynników decyzyjnych MON-u, wpływ miały także mniejsze i większe problemy organizacyjne, szczególnie zaznaczone przez gen. Kukulę „wąskie gardła” szkolenia ochotników. Niemożliwa więc stała się realizacja planu, w ramach którego docelową liczebność 53 tys. żołnierzy, planowano osiągnąć do końca 2019r. Szukając pozapolitycznych paradygmatów zmiany założeń, należy odwołać się do przedstawicieli kierownictwa WOT. Generał Maciej Klisz, zwraca uwagę, że dokumenty które powstały w Biurze ds. Utworzenia Obrony Terytorialnej, różniły się od tych opracowanych

---

<sup>958</sup> Wywiad z Marcinem Ociepą (...), op. cit.

<sup>959</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op. cit.

<sup>960</sup> J. Graf, Asymetryczna obrona i przeciwpancerne priorytety. Gen. Kukuła dla Defence24.pl: WOT potrzebny na całym terytorium kraju, <https://defence24.pl/sily-zbrojne/asymetryczna-obrona-i-przeciwpancerne-priorytety-gen-kukula-dla-defence24pl-wot-potrzebny-na-calym-terytorium-kraju>, (dostęp z dnia 07.02.2025r.).

w Dowództwie Wojsk Obrony Terytorialnej. „Koncepcja budowania formacji, zachowując wizję „jednej kompanii w powiecie” nie brała pod uwagę szczegółowych analiz geograficzno-demograficznych przeprowadzonych przez DWOT w procesie planowania rozwoju formacji. Liczba powiatów w Polsce, przyjęta jako 314 powiatów obejmuje powiaty liczące mniej niż 20 tysięcy mieszkańców, ale również te liczące kilkaset tysięcy mieszkańców. Podobnie z powierzchnią powiatów, tych liczących kilkanaście kilometrów kwadratowych powierzchni, aż do tych liczących ponad dwa tysiące kilometrów kwadratowych. Równie ważnym czynnikiem była dostępność infrastruktury (budynków) znajdujących się w zarządzie wojskowym, co umożliwiało rozmieszczenie elementów SZ RP. Ostateczną weryfikację liczby żołnierzy WOT, w danym obszarze kraju stanowiły analizy zagrożeń oraz potrzeby operacyjne i to one, w połączeniu z analizami demograficzno-analitycznymi stanowiły wytyczne do planowania rozwoju WOT”<sup>961</sup>. Wyjaśnienie to, można uznać jako merytoryczne uzasadnienie przyjętej zmiany, która miała odzwierciedlenie w odmiennej od planowanej strukturze piątego rodzaju Sił Zbrojnych RP. Powyższe działania przyniosły także skutki finansowe, mniejsze niż planowane ukończenie Wojsk Obrony Terytorialnej przełożyło się na niższe niezbędne wydatki. W 2018r. wydatki osobowe wyniosły 283 mln zł (z planowanych 487 mln zł.) a w 2019r. 486 mln zł (z planowanych 752 mln zł).

Tabela 8. Rzeczywiste wydatki osobowe (w tys. zł.) przeznaczone na formowanie i utrzymanie Wojsk Obrony Terytorialnej w lata 2018 – 2019

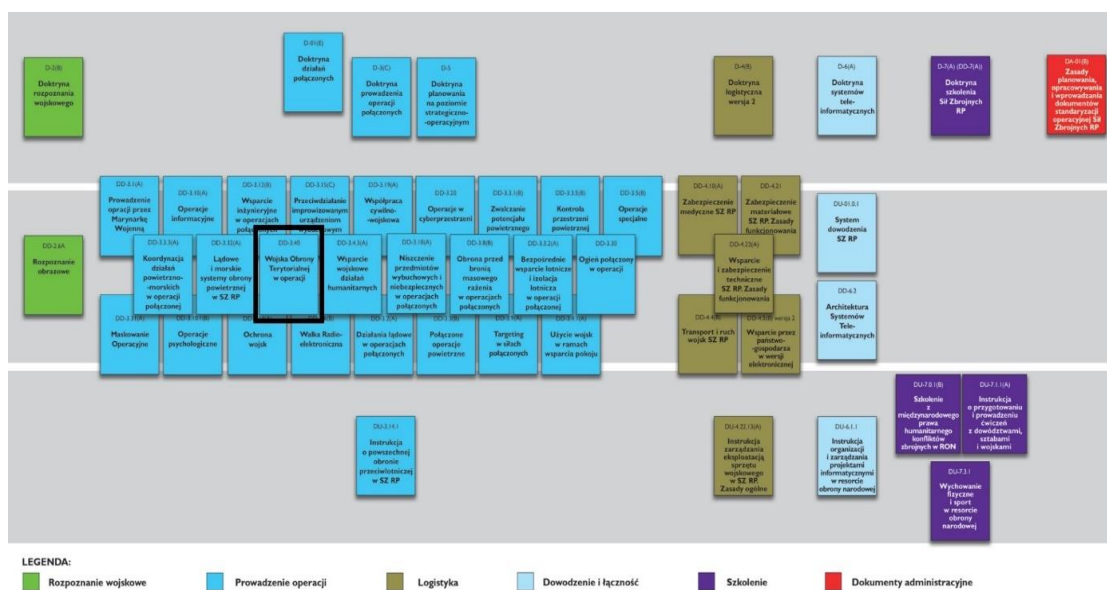
| Wydatki/rok                              | Rok 2018  | Rok 2019  |
|------------------------------------------|-----------|-----------|
| Wydatki osobowe niezaliczone do uposażeń | 82 600,5  | 165 173,6 |
| Wynagrodzenie pracowników cywilnych      | 24 859,5  | 33 049,6  |
| Uposażenia żołnierzy                     | 121 285,8 | 202 184,2 |
| Pozostałe należności żołnierzy           | 5 253,7   | 10 224,0  |
| Dodatkowe uposażenie roczne oraz nagrody | 6 388,9   | 11 513,4  |
| Składki na ubezpieczenie społeczne       | 12 776,5  | 22 232,5  |

<sup>961</sup> Wywiad z gen. Maciejem Kliszem (...), op. cit.

|                                         |           |           |
|-----------------------------------------|-----------|-----------|
| Równoważniki pieniężne<br>i ekwiwalenty | 2 230,7   | 5 625,2   |
| Koszty podróży służbowych               | 7 555,9   | 10 659,7  |
| RAZEM:                                  | 283 942,8 | 468 887,8 |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Najwyższej Izby Kontroli nt. wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 29 – Obrona narodowa.

Szef Sztabu Generalnego gen. Leszek Surawski z upoważnienia Ministra Obrony Narodowej Mariusza Błaszczaka w dniu 5 kwietnia 2018r. wprowadził do użytku najważniejszy dokument doktrynalny piątego rodzaju Sił Zbrojnych RP: „*Wojska Obrony Terytorialnej w operacji - DD.3.40*”. Było to swoiste kompendium formacji przeznaczone dla dowódców szczebla strategiczno – operacyjnego. Jak wskazano jego celem było wspomaganie analitycznego procesu myślowego poszczególnych oficerów i określenia właściwego sposobu działania w wielu sytuacjach. Dokonano w nim opisu procedur działań w stanie stałej gotowości, gotowości obronnej państwa w czasie kryzysu, stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny. Scharakteryzowano także system dowodzenia WOT, współdziałanie z wojskami operacyjnymi, współdziałanie z siłami sojuszniczymi, współpracę z administracją oraz zabezpieczenie logistyczne<sup>962</sup>.

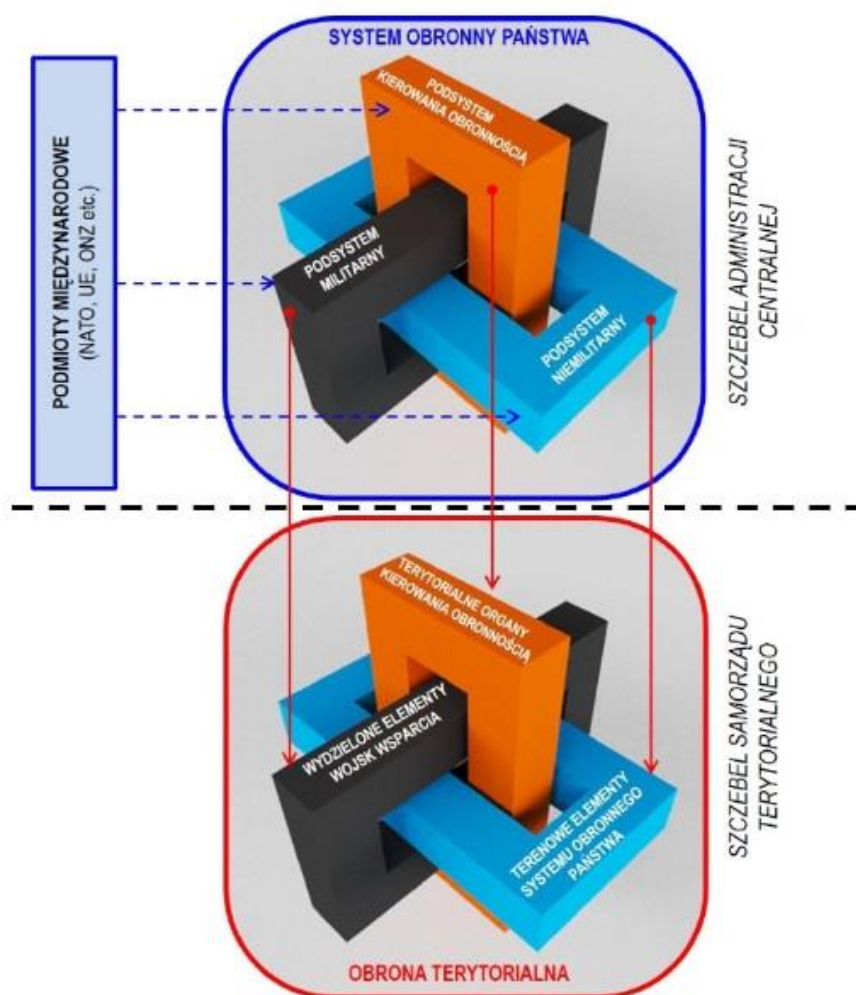


Rysunek 31. Dokumenty doktrynalne Sił Zbrojnych RP wraz ze wskazanym miejscem – DD.3.40 dotyczącym Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: Centrum Doktryn i Szkolenia Sił Zbrojnych im. gen. broni Władysława Sikorskiego w Bydgoszczy, [https://cdissz.wp.mil.pl/u/wykaz\\_gownych\\_obowiazujacych\\_dokumentow\\_Standaryzacji\\_Operacyjnej\\_SZ\\_RP.pdf](https://cdissz.wp.mil.pl/u/wykaz_gownych_obowiazujacych_dokumentow_Standaryzacji_Operacyjnej_SZ_RP.pdf), (dostęp z dnia 08.01.2025r.).

<sup>962</sup> *Wojska Obrony Terytorialnej w operacji - DD.3.40*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018, s. 4 – 5.

W przedmowie dokumentu zidentyfikowano współczesne środowisko bezpieczeństwa oraz aspekty działań hybrydowych, które mogą stać się zakresem przeciwdziałania Wojsk Obrony Terytorialnej. Oprócz wymienionych klasycznych domen – lądu, morza, przestrzeni powietrznej/kosmicznej, zwrócono uwagę na zagrożenia pochodzące z niefizycznych przestrzeni cyfrowych. I pomimo lądowego/terytorialnego charakteru formacji, wszystkie powyższe domeny wchodziły w zakres stwarzania zagrożenia RP a tym samym Wojska Obrony Terytorialnej, musiałyby być świadome poszczególnych paradygmatów i mieć zdolności przeciwdziałania tym aspektom (w ramach własnych możliwości) oraz współpracy z innymi rodzajami wojsk i Sił Zbrojnych RP by kompleksowo odpowiadać na zmieniające się wyzwania polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej.



Rysunek 32. Miejsce obrony terytorialnej w systemie obronnym państwa według doktrynalnego dokumentu: „Wojska Obrony Terytorialnej w operacji - DD.3.40

Źródło: Wojska Obrony Terytorialnej w operacji - DD.3.40, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018, s. 9.

Autorzy, by wyjaśnić czym jest obrona terytorialna oraz jakie powinna zajmować miejsce w systemie obronnym państwa i polityce bezpieczeństwa RP, posłużyli się parafrazowaniem dotychczasowych prac prof. Ryszarda Jakubczaka oraz dr hab. Józefa Marcza. Podobnie jak w ujęciu tych naukowców, określono, że na obronę terytorialną składają się następujące elementy:

- terytorialne organy kierowania obronnością - są to organy samorządu terytorialnego, administracji zespolonej i niezespolonej, pod zwierzchnictwem wojewody, które przeznaczone są do realizacji zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony na szczeblu samorządu terytorialnego;
- wydzielone elementy wojsk wsparcia – Wojska Obrony Terytorialnej;
- terenowe elementy systemu obronnego państwa – społeczeństwo, formacje mundurowe podległe administracji państwowej (Policja, Państwowa Straż Pożarna itd.), zasoby lokalne i regionalne<sup>963</sup>.

W dalszej części zdefiniowano, że Wojska Obrony Terytorialnej są jednostkami typu lekkiego, uzbrojonymi w broń strzelecką, przenośne środki przeciwlotnicze i przeciwpancerne, moździerze i nieopancerzone środki transportu. W związku z tym, nie zakładano podejmowania regularnej, uporczywej i długotrwałej walki z liczniejszymi i lepiej wyposażonymi siłami przeciwnika. Głównymi działaniami taktycznymi są napady, zasadzki, rajdy, dywersja, sabotaż, uszkodzanie infrastruktury przeciwnika, naprowadzanie innych rodzajów wojsk (artylerii, lotnictwa), zwalczanie i przeciwdziałanie desantom morskim i powietrznym, obrona, osłona i ochrona miejscowości. Przedsięwzięcia te mają być podejmowane w stałych rejonach odpowiedzialności, tak by poszczególne brygady mogły korzystać z atutu znajomości własnego terenu<sup>964</sup>.

O ile powyższe działania faktyczne odpowiadają głównie przedsięwzięciom bojowym, to stworzono algorytm odpowiadający poszczególnym stanom, w ramach których zdefiniowano reakcje w przypadkach:

- stałej gotowości obronnej państwa (czas pokoju gdy nie stwierdza się prawdopodobnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych):
  - współpraca cywilno – wojskowa mająca na celu promować wartości patriotyczne, tworzenie więzi społecznych, edukowanie obrotne społeczeństwa, budowanie pozytywnego wizerunku formacji;

---

<sup>963</sup> Ibidem, s. 10 – 12.

<sup>964</sup> Ibidem. s. 20.



- szkolenie własnych pododdziałów i budowa zdolności;
- przygotowywanie do podjęcia działań w stanie stałej gotowości obronnej państwa w czasie kryzysu i czasie wojny;
- wymiana informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami systemu obronnego państwa w celu utrzymania gotowości reagowania za zagrożenia niemilitarne i odpowiedzi na sytuacje kryzysowe<sup>965</sup>.
- stałej gotowości obronnej państwa czasu kryzysu (gdy realne staje się bezpośrednie zagrożenie militarne lub niemilitarne):
  - niezwłoczne reagowanie na powstały kryzys w formie przeciwdziałania, minimalizacji skutków, przywracanie stanu przed wystąpieniem negatywnych czynników;
  - w sytuacji wystąpienia działań hybrydowych (poniżej progu wojny), Wojsk Obrony Terytorialnej skupione będą na przeciwdziałaniu dywersji (walka zbrojna z specjalnymi grupami dywersyjnymi i sabotażowymi), osłonie mobilizacji (jeśli zostanie ogłoszona), zabezpieczeniu rozwinięcia sił operacyjnych (zarówno własnych jak i sojusznicznych), obrona infrastruktury krytycznej;
  - zbieranie i analizowanie informacji o skutkach sytuacji kryzysowej lub przeciwniku<sup>966</sup>.
- stałej gotowości obronnej państwa czasu wojny (stan wprowadzany w sytuacji konieczności odparcia bezpośredniej napaści zbrojnej):
  - w przypadku intensywnych działań zbrojnych brygady WOT mogą być wykorzystane do działań manewrowych poza stałymi rejonami odpowiedzialności (poza przypisanymi im województwami) w celu wsparcia innych jednostek OT lub sił operacyjnych (przedsięwzięcia te mają być jednak prowadzone zgodnie z powyżej scharakteryzowanymi założeniami działań taktycznych WOT);
  - prowadzenie działań zabezpieczających oraz ratowniczo ewakuacyjnych (nie tylko ludzi ale także np. dóbr kultury) w stałych rejonach odpowiedzialności, likwidacja skutków uderzeń broni masowego rażenia;
  - na obszarze czasowo zajęтым przez przeciwnika: naprowadzanie, kierowanie ogniem i ocena skutków uderzeń; rozpraszanie przeciwnika poprzez

---

<sup>965</sup> Ibidem. s.22.

<sup>966</sup> Ibidem. s.23 - 24

destabilizowanie zgrupowań bojowych, zakłócanie kierunków przemieszczania; niszczenie wrogiej administracji (fizyczne eliminowanie); osłabianie morale wroga; kształtowanie warunków do powstawiania zbrojnych grup oporu; niszczenie linii komunikacyjnych i ważnych obiektów; prowadzenie szeroko rozumianych zadań niekonwencjonalnych w zależności od inwencji twórczej dowódców i możliwości taktycznych<sup>967</sup>.

W połowie 2018r. stan etatowy Wojsk Obrony Terytorialnej osiągnął 10 tys. żołnierzy. Przystąpiono wtedy do zacieśnienia współpracy pomiędzy formacją a Departamentem Wojskowej Służby Zdrowia MON. Aurelia Ostrowska kierująca tą komórką organizacyjną resortu, zapowiedziała tworzenie zabezpieczenia medycznego WOT. Równocześnie pojawiły się pytania czy należy zatrudnić etatowych lekarzy i ratowników medycznych, którzy mieliby zabezpieczać ćwiczenia<sup>968</sup>. W każdej brygadzie w kompanii logistycznej planowano stworzyć pluton medyczny<sup>969</sup>. Pododdział ten miał się składać z trzech lekarzy, trzech ratowników, pięciu drużyn ewakuacji medycznej oraz grupy wsparcia psychologicznego. Ponadto w składzie poszczególnych batalionów powinno znajdować się 90 ratowników medycznych<sup>970</sup>. Nadal zakładano, że do roku 2021, zakończy się proces formowania WOT i do tego czasu zostanie osiągnięty stan 53 tys. żołnierzy. Do roku 2024/2025 siły te miały zyskać zdolność operacyjną i przejść pod dowództwo Sztabu Generalnego WP<sup>971</sup>.

W kolejnych miesiącach stany etatowe prawie się podwoiły, na dzień 3 kwietnia 2019r. w Wojskach Obrony Terytorialnej, służyło 19 504 żołnierzy a przekroczenie symbolicznego pułapu 20 tys. prognozowano na następny miesiąc<sup>972</sup>. Plan ten zrealizowano w połowie maja 2019r.<sup>973</sup> W tej liczbie było około 3 tys. żołnierzy zawodowych, a w całej formacji 14% stanowiły kobiety. Na tym etapie przyjęto, że Wojska

---

<sup>967</sup> Ibidem. s. 24 – 27.

<sup>968</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.06.2018r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>969</sup> J. Tomaszewski, *Formowanie Wojsk Obrony Terytorialnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr (26)/2019, s.74.

<sup>970</sup> M. Skalski, A. Wegner, M. Dójczyński, *Koncepcja i wnioski dotyczące zabezpieczenia medycznego Wojsk Obrony Terytorialnej*, „Lekarz Wojskowy” nr 4/2018, s. 347

<sup>971</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.01.2019r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>972</sup> Zapis wideo z posiedzenia sejmowej Podkomisji stałej ds. Społecznych wojsku z dnia 03.04.2019r. [https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=D369F25C8B268DF1C12583C8004F3508](https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=D369F25C8B268DF1C12583C8004F3508), (dostęp z dnia 07.02.2025r.)

<sup>973</sup> *Ponad 20000 terytorialsów gotowych do służby Ojczyźnie*, <https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/2019-05-15y-ponad-20000-terytorialsow-gotowych-do-suzby-ojczyznie/>, (dostęp z dnia 07.02.2025r.).

Obrony Terytorialnej składać się będą w sumie z 55 batalionów lekkiej piechoty wchodzących w skład poszczególnych brygad na terenie województw. Zakończył się proces formowania jednostek przy wschodniej granicy Polski. Przystąpiono do budowy brygad na północy i zachodzie kraju, przy czym etap ten podzielono na dwa podetapy: w pierwszej kolejności sformowane miały zostać brygady obrony terytorialnej w województwach zachodniopomorskim i dolnośląskim oraz po jednym batalionie lekkiej piechoty w województwach lubuskim i opolskim. W drugim podetapie sformowane miały być dowództwa brygad w województwach lubuskim i opolskim. Cały czas trwało również przeciwdziałanie afrykańskiemu pomorowi świń, dzięki czemu Wojska Obrony Terytorialnej nawiązały ścisłą współpracę z Państwową Inspekcją Sanitarną oraz zdobywały umiejętności w działaniach przeciwepidemicznych. W proces ten, zaangażowano już 2731 żołnierzy, do zadań których należało min. przeszukiwanie obszarów w celu znalezienia padłych sztuk bydła.

W przededniu pandemii COVID-19, w styczniu 2020r. w Wojskach Obrony Terytorialnej, służyło 24 tys. żołnierzy, do końca roku planowano uzyskać stan 29 tys. Nadchodzące wydarzenia zatrzymały jednak ten proces i postawiły przed formacją całkiem inny katalog wyzwań<sup>974</sup>.

### 3.5. Szkolenie oraz struktura Wojsk Obrony Terytorialnej

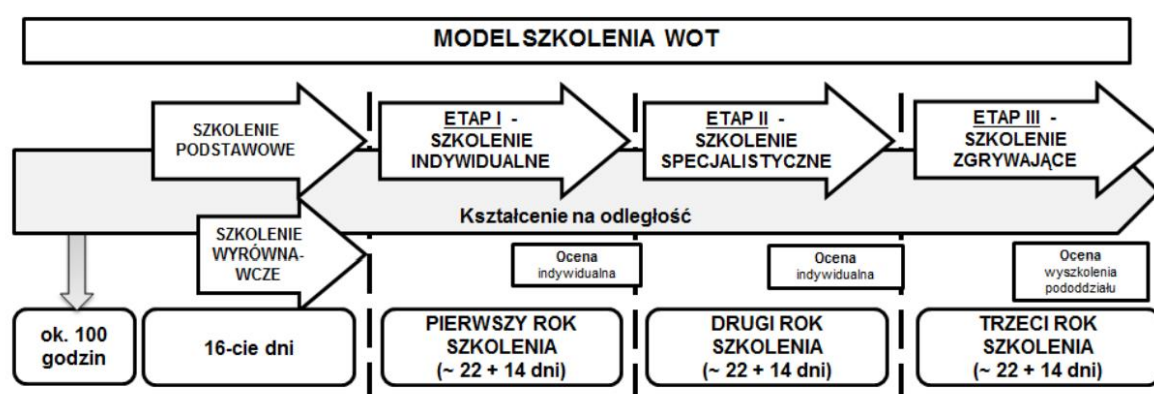
Utworzenie 1 stycznia 2017r. Wojsk Obrony Terytorialnej wymusiło opracowanie systemu szkolenia nowego rodzaju Sił Zbrojnych. Szkolenie to musiało być dostosowane nie tylko do specyfiki działań obrony terytorialnej ale także założeń weekendowych spotkań i ochotniczego charakteru formacji. Do wstąpienia w szeregi WOT, zachęcano wszystkie grupy społeczne, tym samym potencjalni rekruci prezentowali różny poziom sprawności fizycznej, wykształcenia i wiedzy wojskowej. Jednostki mieli zasilać nie tylko pasjonaci militariów i członkowie organizacji proobronnych ale głównie przedstawiciele zawodów które do tej pory nie miały styczności z formacjami mundurowymi. W związku z tym opracowano i przyjęto *„Koncepcję szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej”*, na bazie której w 2017r. stworzono i opublikowano tymczasowy *„Zakres wiedzy teoretycznej obowiązującej kandydata do terytorialnej służby wojskowej”*. Użyta nazwa „zakres” przywodząca na myśl zwięzły dokument zawierający najważniejsze punkty niezbędnej

---

<sup>974</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 16.01.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

wiedzy, może wprowadzać w błąd. Ten około 130 stronicowy dokument był omówieniem całego procesu szkolenia wraz z opisem każdego specjalistycznego elementu.

Przyjęty model dzielił się na trzy etapy, które poprzedzało jeszcze 16 dniowe szkolenie podstawowe. Można je było przejść w dwóch wariantach: stacjonarnym składającym się z dni zajęciowych w jednym ciągłym bloku lub niestacjonarnym weekendowym realizowanym w ośmiu dwudniowych turach. Przeznaczone było dla osób, które wcześniej nie służyły w Siłach Zbrojnych RP i nie złożyli przysięgi wojskowej. Szkolenie to miało być pierwszym intensywnym zapoznaniem się z armią oraz zdobyciem umiejętności praktycznych i teoretycznych<sup>975</sup>.



Rysunek 33. Model szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: Zakres wiedzy teoretycznej obowiązującej kandydata do terytorialnej służby wojskowej (tymczasowy), Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2017, s. 5.

Według „Programu Szkolenia Podstawowego Wojsk Obrony Terytorialnej”, przyjętego w 2019 roku, do głównych celów zaliczono m.in. opanowanie podstaw zachowania bojowego, umiejętność prowadzenia ognia, zapoznanie z udzielaniem pomocy przedlekarskiej. Miało ono być ewidencjonowane i raportowane na kilku poziomach: brygady/batalionu w postaci prowadzenia książki ewidencji szkolenia; kompanii – miesięcznym planie zasadniczych przedsięwzięć; plutonu – prowadzonym dzienniku lekcyjnym. Program szkolenia miał składać się z 261 godzinowych jednostek zajęciowych, które zostały podzielone na następujące bloki tematyczne:

- Podstawy wychowania obywatelskiego i wojskowego (w sumie 25 godzin) – Jako jedną ze wskazówek prowadzenia zajęć proponowano formę „żywych lekcji historii” w ramach których miano zwiedzać lokalne muzea wojskowe, miejsca pamięci. Oprócz

<sup>975</sup> Zakres wiedzy teoretycznej obowiązującej kandydata do terytorialnej służby wojskowej (tymczasowy), Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2017, s. 5.

tak niekonwencjonalnych sposób, dalszy zakres materiału dotyczy znajomości regulaminów, wprowadzenia pojęć drogi służbowej, raportów służbowych oraz znajomości stopni wojskowych. Kursantom przedstawiano specyfikę służby wojskowej, codzienność życia wojskowego, ceremoniał wojskowy. Jedne z zajęć (1 godzinne) miały być poświęcone tematowi konstytucyjnych i prawnych zasad pełnienia służby wojskowej a także podstaw prawnych z zakresu bezpieczeństwa państwa. Osobną jednostką zajęciową przeznaczano na opis tradycji Wojsk Obrony Terytorialnej oraz danej brygady<sup>976</sup>. W ramach zajęć praktycznych wprowadzane są podstawy musztry tak by żołnierze potrafili maszerować w ugrupowaniu pododdziału oraz znali zasady zachowania się podczas uroczystości państwowych i wojskowych o charakterze patriotyczno - religijnym<sup>977</sup>.

- Szkolenie bojowe (w sumie 165 godzin) – w obszarze tym najwięcej czasu przeznaczono na naukę taktyki, na którą przypadać miało 71 godzin szkolenia. Poszczególne tematy zajęć dotyczyły: przygotowania żołnierza do działania na polu walki, techniki pokonywania terenu różnymi sposobami (poruszanie w sekcji dwuosobowej, sygnały dowodzenia i alarmowania), działanie podczas marszu (w dzień i w nocy, nawigowanie w terenie), działanie w obronie (prowadzenie obserwacji, budowa stanowiska ogniowego, zwalczanie przeciwnika, reakcja na kontakt ogniowy), działanie w natarciu (przygotowanie uzbrojenia do natarcia, zasady działania bez oświetlenia, opanowywanie obiektu, reagowanie na wycofanie przeciwnika, umocnienie zdobytych pozycji/obiektów), działanie w stałym rejonie (tworzenie schronienia indywidualnego, pozyskiwanie i przygotowanie wody oraz żywności)<sup>978</sup>. Zakres dotyczący szkolenia strzeleckiego był realizowany w ciągu 45 godzin i po takim okresie zakładano, że żołnierz powinien posiadać praktyczną umiejętność prowadzenia ognia ciągłego w dzień i w nocy. Poszczególne zajęcia podejmowały następującą tematykę: przedstawienie zasad bezpieczeństwa podczas ćwiczeń na strzelnicy, obchodzenia się z bronią, amunicją oraz granatami; omówienie zasad działania broni; składanie i rozkładanie broni; przedstawienie budowy amunicji, granatów i zapalników; przygotowanie broni do strzelania; przyjmowanie pozycji strzeleckich; obsługa przyrządów celowniczych. Po opanowaniu teoretycznych zagadnień

---

<sup>976</sup> *Program Szkolenia Podstawowego Wojsk Obrony Terytorialnej*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2017. s. 27 – 28.

<sup>977</sup> *Ibidem*, s. 42.

<sup>978</sup> *Ibidem* s. 42. – 47.

następowało właściwe szkolenie strzeleckie podzielone na dwie części: szkolenie nr 1 – strzelanie z karabinka na celność i skupienie (11 godzin); szkolenie nr 2 – strzelanie z karabinka do celów ukazujących się (11 godzin)<sup>979</sup>. W celu praktycznej organizacji procesu szkoleniowego, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, przygotowało specjalistyczny podręcznik przeznaczony dla instruktorów. Był niekonwencjonalny materiałem, napisanym „prostym” językiem na łamach którego, znajdowało się wiele opisów sytuacyjnych, cytatów motywujących oraz niskiej jakości fotografii. Już na jego pierwszej merytorycznej stronie znalazł się opis sytuacji z okresu I wojny światowej a w dalszej części uproszczenia, mające zapadać w pamięć: „Żołnierz na polu walki ma dwie główne funkcje – ogień i manewr”; „NIE SZKOLIMY BALETU. Nie szkolimy bezwolnych automatów odtwarzających bez refleksji narzuconą „choreografię”. Szkolimy żołnierzy lekkiej piechoty – samodzielnych, myślących i reagujących na zmiany sytuacji”<sup>980</sup>. Szkolenie to obejmowało także zapoznanie żołnierzy z ich przyszłymi specjalizacjami, które w ramach Wojsk Obrony Terytorialnej były następujące i w poniższy sposób scharakteryzowane: strzelec wyborowy - prowadzi ogień przy użyciu specjalistycznej broni, podejmuje działania nieregularne, prowadzi w sposób nadprzeciętny nawigację/naprowadzanie/rozpoznanie, współpracuje z pododdziałami artylerii by wskazywać cele); saper – niszczy sprzęt wojskowy oraz infrastrukturę przeciwnika, stawia i rozpoznaje zapory minerskie, wykrywa i neutralizuje improwizowane materiały wybuchowe; medyk – udziela pomocy medycznej poszkodowanym na polu walki, odpowiada za ewakuację, wykonuje działania z zakresu zabezpieczenia przeciwko zagrożeniom radiacyjnym, biologicznym, chemicznym; radiotelegrafista – zajmuje się obsługą radiostacji i łączności polowej, wspiera w zakresie posługiwania się systemem GPS; strzelec – prowadzi ogień z posiadanej broni; celowniczy – wspiera ogniem z granatnika przeciwpancernego<sup>981</sup>.

W trakcie szkolenia strzeleckiego, żołnierze poznawali broń i wyposażenie. Nie ograniczało się to jedynie do zapoznania z karabinkami Beryl lub Grot ale także podstawowej prezentacji innego wyposażenia. Biorąc pod uwagę bardzo szeroki program szkolenia podstawowego a także jego ograniczony czas, dokładniejszą

---

<sup>979</sup> Ibidem. s. 47 – 50.

<sup>980</sup> *Podręcznik - taktyka, szkolenie strzeleckie*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018, s. 3 – 4.

<sup>981</sup> Ibidem. s. 9 – 10.

specyfikę zapoznania z bronią przysługującą każdej specjalizacji. W podręczniku ograniczono się jedynie do graficznego przedstawienia ówczesnego wyposażenia (obecnie na wyposażeniu WOT są również fińskie karabiny wyborowe Sako TRG-21 czy też wyrzutnie przeciwpancernych pocisków kierowanych FGM-148 Javelin), więcej miejsca poświęcając specyfice obsługi i konserwacji podstawowych karabinków szturmowych<sup>982</sup>. Pozostałymi częściami szkolenia bojowego była: ochrona przed skutkami broni masowego rażenia, powszechna obrona przeciwlotnicza w wraz z przedstawieniem zasad ostrzegania, maskowania budowy schronów i szczelin przeciwlotniczych; łączność wraz z omówieniem wojskowej charakterystyki tego zakresu oraz szkolenie medyczne na bazie którego, każdy żołnierz powinien poznać zasady udzielania pierwszej pomocy i reagowania w sytuacji odniesienia ran<sup>983</sup>.



Rysunek 34. Uzbrojenie oraz wyposażenie żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej według podręcznika do taktyki i szkolenia strzeleckiego

Źródło: *Podręcznik - taktyka, szkolenie strzeleckie*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018, s. 6 – 9.

<sup>982</sup> Ibidem. s. 14 – 30.

<sup>983</sup> *Program Szkolenia Podstawowego (...)*, op., cit. s. 31 - 34.

- szkolenie logistyczne (w sumie 15 godzin) – najkrótszy blok szkoleniowy w trakcie którego żołnierz otrzymywał informacje o należnym mu przydziale mundurowym i żywnościowym, podstawach zabezpieczenia logistycznego pododdziału a także ochronie środowiska w związku z prowadzonymi ćwiczeniami poligonowymi. W tym segmencie wyróżniono zajęcia z ochrony przeciwpożarowej począwszy od przyczyn i rozpowszechniania pożarów na przeciwdziałaniu tym zjawiskom kończąc<sup>984</sup>;
- szkolenie ogólne (w sumie 19 godzin) – w zakresie tym znalazł się nacisk na rozwój umiejętności miękkich takich jak komunikacja społeczna w zakresie kreowania wizerunku Wojsk Obrony Terytorialnej, publikacji materiałów w serwisach społecznościowych i przedstawienia zasad współpracy z mediami. Biorąc pod uwagę, że tak jak zapowiadano, WOT miał prowadzić działania przeciw dezinformacyjne żołnierze poznawali zagrożenia wynikające z komunikacji Internetowej i metody weryfikacji informacji<sup>985</sup>.

W 2019r. gen. Wiesław Kukuła rozkazem nr 23/2019 wprowadził „Program szkolenia wyrównawczego Wojsk Obrony Terytorialnej”, który miał być dedykowany żołnierzom, którzy wcześniej złożyli przysięgę i odbyli służbę wojskową. Program ten po powyżej omawianego różnił się zaledwie mniejszą ilością godzin zajęciowych przeznaczonych na dany zakres. W sumie przewidziano 165 jednostek zajęciowych w tym poszczególnych działach – podstawy wychowania obywatelskiego (16), szkolenie bojowe (90), szkolenie logistyczne (15), szkolenie ogólne (18). Szkolenie to mogło odbyć się stacjonarnie w ciągu 8 dni szkoleniowych lub trakcie czterech weekendów<sup>986</sup>.

Po złożeniu przysięgi wojskowej żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej czekało podjęcie rocznego szkolenia indywidualnego. Trwało ono w sumie 36 dni w systemie: 22 dni szkolenia weekendowego, 14 dni szkolenie ciągle zintegrowane. Pomimo odmiennej nazwy, można przyjąć, że była to kontynuacja oraz rozszerzenie tematyczne szkolenia podstawowego. Za ujęciem takim przemawia fakt, że szkolenie to zostało podzielone na dokładnie takie same bloki tematyczne jak szkolenie podstawowe, z tą różnicą, iż rozszerzano poznane wcześniej zagadnienia oraz wpajano przedstawione nawyki tak by stały się naturalnym odruchem. O ile celem poprzedniego etapu było głównie zapoznanie z poszczególną specyfiką to w trakcie szkolenia indywidualnego, żołnierze powinni rozwinąć

---

<sup>984</sup> Ibidem. s. 30 – 31.

<sup>985</sup> Ibidem. s. 62 – 63.

<sup>986</sup> *Program szkolenia wyrównawczego Wojsk Obrony Terytorialnej*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2019, s. 4 – 54.



te umiejętności oraz doskonalić m.in. posługiwanie się bronią i utrzymywać sprawność fizyczną na optymalnym poziomie. Poszczególne bloki tematyczne szkolenia indywidualnego przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 9. Zakres tematyczny szkolenia indywidualnego żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Program szkolenia indywidualnego Wojsk Obrony Terytorialnej*,

| <b>Dział szkolenia</b>                                 | <b>Przedmiot</b>                         | <b>Liczba godzin</b> |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------|
| <b>Podstawy wychowania obywatelskiego i wojskowego</b> | Regulaminy                               | 11                   |
|                                                        | Kształcenie obywatelskie                 | 12                   |
|                                                        | Profilaktyka i dyscyplina wojskowa       | 11                   |
| <b>Szkolenie bojowe</b>                                | Taktyka                                  | 207                  |
|                                                        | Szkolenie strzeleckie                    | 84                   |
|                                                        | Terenoznawstwo                           | 8                    |
|                                                        | Ochrona i obrona obiektów                | 4                    |
|                                                        | Wychowanie fizyczne                      | 182                  |
|                                                        | Szkolenie medyczne                       | 8                    |
| <b>Szkolenie logistyczne</b>                           | Budowa i eksploatacja sprzętu wojskowego | 10                   |
|                                                        | Ochrona środowiska                       | 6                    |
|                                                        | Profilaktyka ppoż.                       | 2                    |
|                                                        | Zabezpieczenie logistyczne               | 10                   |
| <b>Szkolenie ogólne</b>                                | Szkolenie ekonomiczne                    | 2                    |
|                                                        | Szkolenie prawne                         | 8                    |
|                                                        | Działania informacyjne                   | 4                    |
|                                                        | Współpraca cywilo-wojskowa               | 6                    |
|                                                        | Szkolenie BHP                            | 1                    |
|                                                        | Ochrona informacji niejawnych            | 1                    |
|                                                        | SERE „A”                                 | 9                    |
|                                                        | System Wykorzystania Doświadczeń         | 3                    |

Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2020, s. 11 – 13.

Pomimo powyżej wskazanej zbieżności w trakcie szkolenia indywidualnego wprowadzono też kilka dodatkowych zakresów tematycznych:

- szkolenie ekonomiczne: sprowadzało się do dwóch zakresów: znajomości należnych podczas służby w WOT poborów, dodatków i innych gratyfikacji finansowych oraz uświadomienia odpowiedzialności karnej za wyrządzone szkody w mieniu wojskowym<sup>987</sup>;
- współpraca cywilno – wojskowa: zapoznanie żołnierzy z obszarami oraz aktami prawnymi regulującymi ten obszar, przedstawienie możliwych scenariuszy współpracy z władzami oraz organizacjami cywilnymi (szczególnie w perspektywie zwalczania klęsk żywiołowych)<sup>988</sup>;
- SERE „A”: będące szkoleniem dla osób narażonym na izolację. W ramach tego obszaru uczono podstawowych technik unikania pojmania, zachowania się w niewoli lub więzieniu, survivalu – przeżycia w środowisku naturalnym (w tym medycyna przetrwania, pozyskiwanie wody, wykonywanie prostej broni, polowanie na zwierzynę)<sup>989</sup>;
- system Wykorzystania Doświadczeń: przedstawienie iż jest to zbiór relacji i powiązań pozwalających odpowiednią analizę przeprowadzonych działań w celu ich doskonalenia i upowszechnienia, zapoznanie z kwestiami formalnymi ewaluacji w ramach tego systemu (procedura zgłaszania, wypełnianie formularzy)<sup>990</sup>;
- organizowanie punktu kontaktowego i skrytek (15 godzin w ramach przedmiotu taktyka) – nawiązywanie łączności osobowej w warunkach konspiracji; tworzenie, zabezpieczanie i oznakowywanie punktu kontaktowego<sup>991</sup>;
- prowadzenie działań nieregularnych (30 godzin w ramach przedmiotu taktyka) – psychologiczne oddziaływanie na przeciwnika, prowadzenie szeroko zakrojonych działań dywersyjnych, wybór i obserwacja miejsc do podejmowania działań nieregularnych, wykorzystywanie ładunków wybuchowych do sabotażu<sup>992</sup>.

By zaliczyć cały powyższy zakres i pozytywnie zdać szkolenie indywidualne, żołnierz musiał uczestniczyć w przynajmniej 70% zajęć oraz zaliczyć egzaminy kończące

---

<sup>987</sup> *Program szkolenia indywidualnego Wojsk Obrony Terytorialnej*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2020, s. 59 – 60.

<sup>988</sup> Ibidem, s. 27.

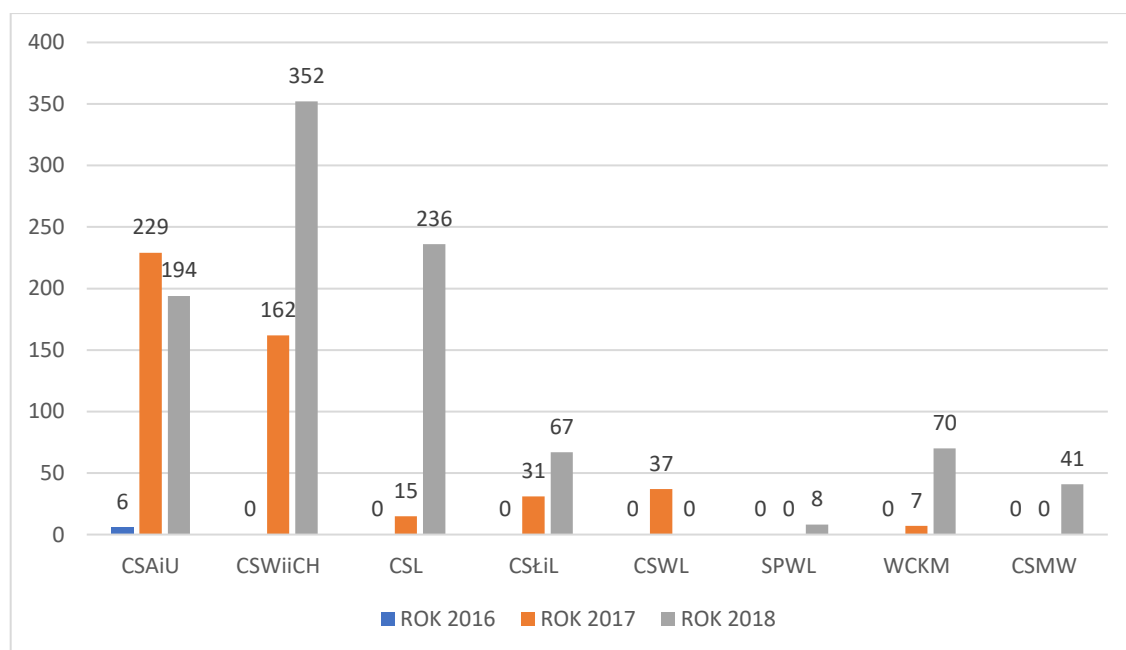
<sup>989</sup> Ibidem, s. 64 – 65.

<sup>990</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>991</sup> Ibidem, s. 41.

<sup>992</sup> Ibidem, s. 43.

poszczególne bloki tematyczne. Po przejściu tych formalności oraz uzyskaniu pozytywnej opinii przełożonego, żołnierzowi wyznaczano specjalizację jaką będzie pełnił w sekcji lekkiej piechoty i zgodnie z tym przydziałem przystępowano do szkolenia specjalistycznego. Szkolenie to trwało kolejny rok i odpowiadało określonej specyfice. W tym etapie każda ze specjalizacji szkoliła się odrębnie realizując odpowiedni program przystosowany do zdefiniowanych zadań. Ostatni trzeci etap szkolenia polegał na zgrywaniu działań wszystkich specjalności na różnym poziomie pododdziałów (do szczebla kompanii włącznie)<sup>993</sup>.



Rysunek 35. Liczba przeszkolonych żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2016 – 2018 w ośrodkach podległych Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych

Legenda: CSAiU - Centrum Szkolenia Artylerii i Uzbrojenia; CSWiICH - Centrum Szkolenia Wojsk Inżynierskich i Chemicznych, CSL - Centrum Szkolenia Logistyki, CSŁiL - Centrum Szkolenia Łączności i Informatyki, CSWL - Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych, SPWL - Szkoła Podoficerska Wojsk Lądowych, WCKM - Wojskowe Centrum Kształcenia Medycznego, CSMW - Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej. Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Najwyższej Izby Kontroli nt.: „Szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych”, s. 51.

Tematyka szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej, stała się przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli. W okresie tworzenia formacji i pierwszych latach jej funkcjonowania, nowy rodzaj Sił Zbrojnych RP nie dysponował jeszcze własnym zapleczem szkoleniowym i specjalistycznymi ośrodkami. Dlatego w latach 2016 – 2018 wykorzystano ośrodki szkoleniowe podległe Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych.

<sup>993</sup> Program Szkolenia Podstawowego (...), op., cit. s. 7.

Kierowano tam kandydatów na podoficerów i oficerów, tak by korzystając z dostępnego sprzętu i trenażerów, mogli podnosić swoje umiejętności a następnie przekazywać wiedzę wewnątrz formacji. W ten sposób przeszkolono 1455 osób, przy czym najwięcej skierowano do Centrum Szkolenia Artylerii i Uzbrojenia w Toruniu, Centrum Szkolenia Wojsk Inżynierskich i Chemicznych we Wrocławiu oraz Centrum Szkolenia Logistyki. Potrzeby szkoleniowe były tak duże, że część z nich trafiła także do Centrum Szkolenia Marynarki Wojennej<sup>994</sup>. Szczegółowy podział osobowy na poszczególne ośrodki został przedstawiony na poniższym wykresie.

Przechodząc do omówienia struktur Wojsk Obrony Terytorialnej należy zauważyć, że w 2021r. na mocy decyzji Wiceprezesa Rady Ministrów Mariusza Błaszczaka, uległy one modyfikacji i wprowadzono największe zmiany organizacyjne od czasu powstania formacji. Ówczesny szef resortu obrony narodowej w następujący sposób komentował te zamiary: „Koncepcja tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej ewaluowała w związku z doświadczeniami w jej wdrożeniu oraz nowymi wyzwaniami w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Mając na uwadze zainteresowanie służbą WOT, a także w wyniku analizy nowych zagrożeń w 2021 r. zdecydowałem o rozpoczęciu formowania trzech nowych brygad WOT: 18 Stołecznej Brygady Obrony Terytorialnej, 19 Nadbużańskiej Brygady Obrony Terytorialnej oraz 20 Przemyskiej Brygady Obrony Terytorialnej. W związku z zagrożeniem na granicy podjąłem we wrześniu 2022 roku decyzję o formowaniu w ramach WOT tzw. Komponentu Obrony Pogranicza, przeznaczonego do obrony granicy państwowej i rejonów przygranicznych, a także zwalczania zagrożeń hybrydowych. Tworzą go cztery brygady: 1 Podlaska Brygada Obrony Terytorialnej, 4 Warmińsko-Mazurska Brygada Obrony Terytorialnej, 19 Nadbużańska Brygada Obrony Terytorialnej oraz 20 Przemyska Brygada Obrony Terytorialnej”<sup>995</sup>. W ten sposób ukształtowała się obecna struktura piątego rodzaju Sił Zbrojnych RP na koniec 2024r. obejmująca 20 brygad, składających się w sumie z 70 batalionów lekkiej piechoty w skład których wchodziło 199 kompani lekkiej piechoty<sup>996</sup>.

Dowodzenie Wojskami Obrony Terytorialnej przypada dowódcy WOT – jak już wcześniej ujęto podlegającego bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Pierwotnie

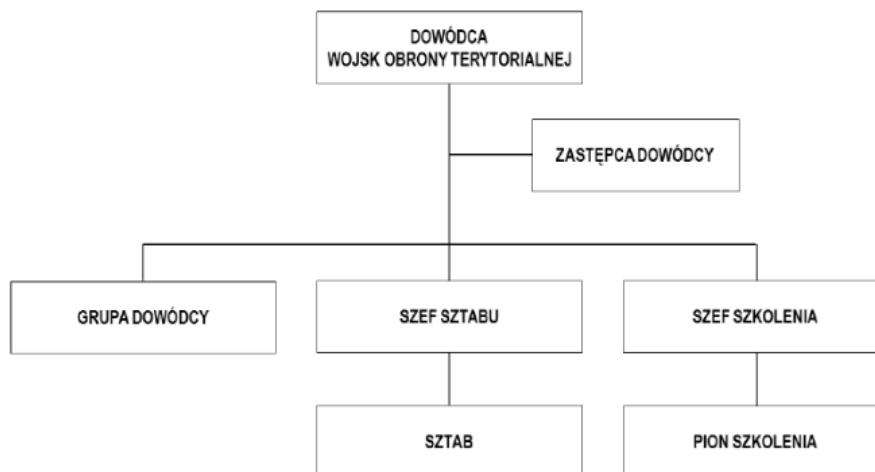
---

<sup>994</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli nt.: „Szkolenie podoficerów i szeregowych zawodowych w jednostkach szkoleniowych”, s. 37 – 43.

<sup>995</sup> Wywiad z Mariuszem Błaszczakiem (...), op. cit.

<sup>996</sup> Nagranie posiedzenia sejmowej Podkomisji Stałej ds. Społecznych w Wojsku z dnia 09.01.2025r., sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje\_arch.xsp?unid=08814AD3CC99A1F6C1258BF800520F81, (dostęp z dnia 12.02.2025r.).

dowództwo dyslokowane zostało na Cytadeli Warszawskiej a następnie ze względu na rozbudowę struktury, przeniesione zostało do podwarszawskiego Zegrza. Ogólny jego schemat został przedstawiony na rysunku 36.

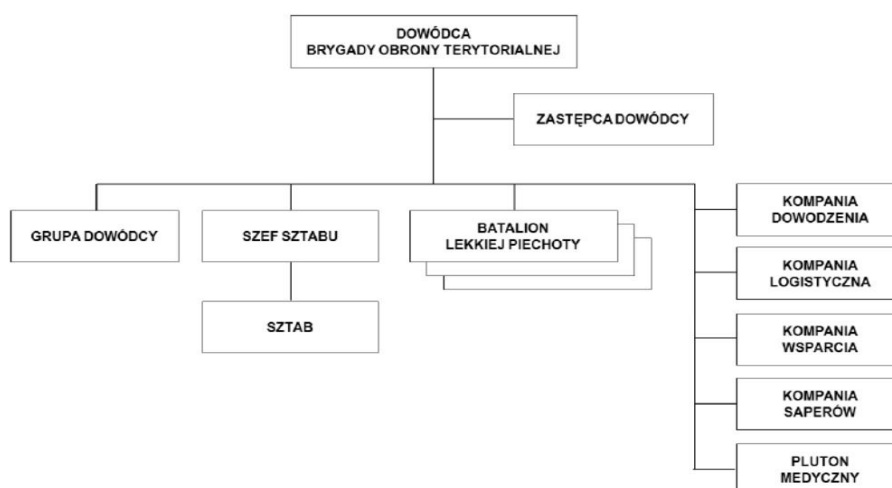


Rysunek 36. Ogólna struktura Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: Wojska Obrony Terytorialnej w operacji - DD.3.40, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018, s. 30.

Do roku 2025 na czele formacji stali:

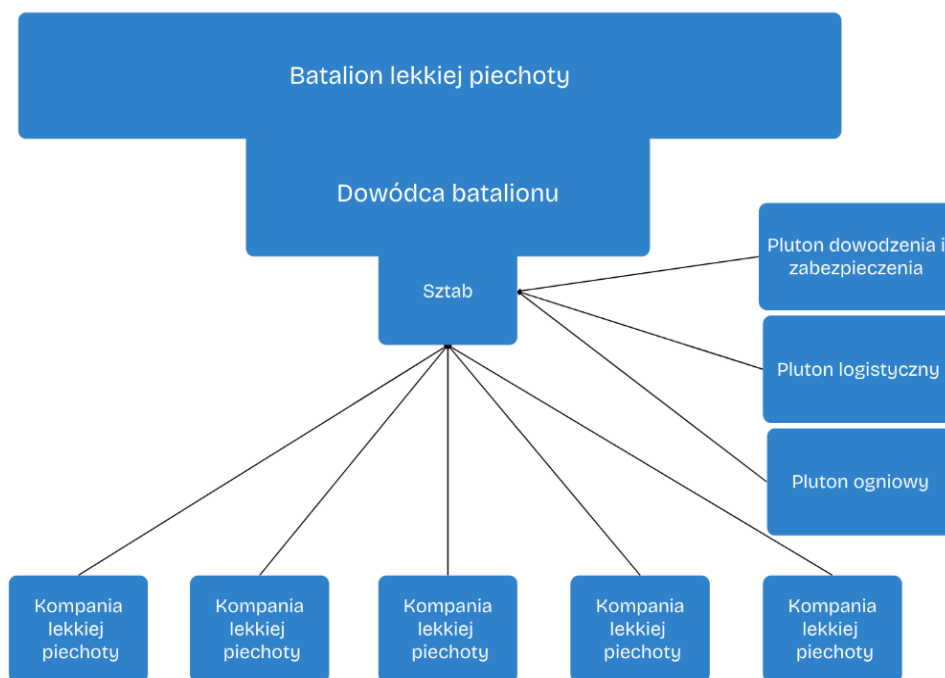
- Gen. Wiesław Kukuła - sprawujący funkcję w okresie od 01.01.2017r. do 30.12.2022r.
- Gen. broni Maciej Klisz - sprawujący funkcję w okresie od 01.01.2023r. – 10.10.2023r.
- Gen. dywizji Krzysztof Stańczyk - sprawujący funkcję w okresie od 01.01.2023r.



Rysunek 37. Ogólna struktura brygady Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: Wojska Obrony Terytorialnej w operacji - DD.3.40, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018, s. 31.

Brygada jako związek taktyczny dyslokowany w danym województwie, który był jednocześnie jego stałym rejonem odpowiedzialności, składał się najczęściej od 3 do 5 batalionów. Dowództwo brygady zazwyczaj lokalizowane było w największym mieście w danym województwie a poszczególne bataliony w większych miastach powiatowych (często w byłych miastach wojewódzkich które straciły swój status w wyniku reformy administracyjnej z 1999r.).



Rysunek 38. Ogólna struktura batalionu lekkiej piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej

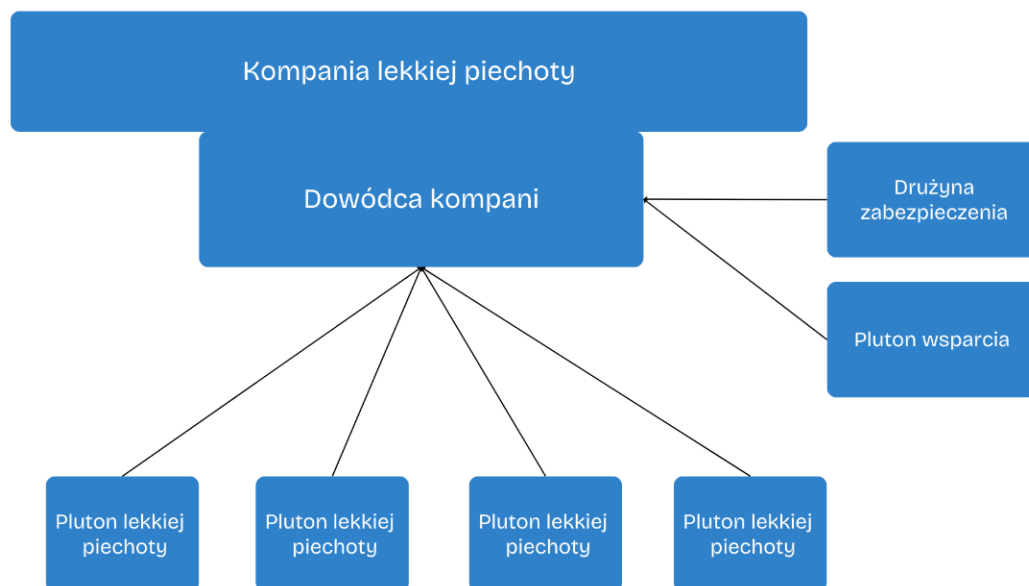
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Poradnik żołnierza Wojsk Obrony Terytorialnej*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2020.

Batalion składa się zazwyczaj z od 3 do 5 kompani lekkiej piechoty, organem dowodzenia był sztab przy którym były trzy plutony: dowodzenia i zabezpieczenia, logistyczny oraz ogniowy. W strukturze Wojsk Obrony Terytorialnej można wyróżnić dwa typy batalionów: batalion lekkiej piechoty oraz batalion obrony pogranicza. Ten drugi rodzaj został wprowadzony wyłącznie nowych, powołanych po 2022r. brygadach wchodzących w skład Komponentu Obrony Pogranicza, w zamierzeniu w strukturze Wojsk Obrony Terytorialnej ma zostać sformowane 10 batalionów ochrony pogranicza<sup>997</sup>.

Kompanie lekkiej piechoty, pomimo początkowych założeń i planów dyslokacji ich w każdym powiecie, w większości zostały zlokalizowane w miejscowościach będących

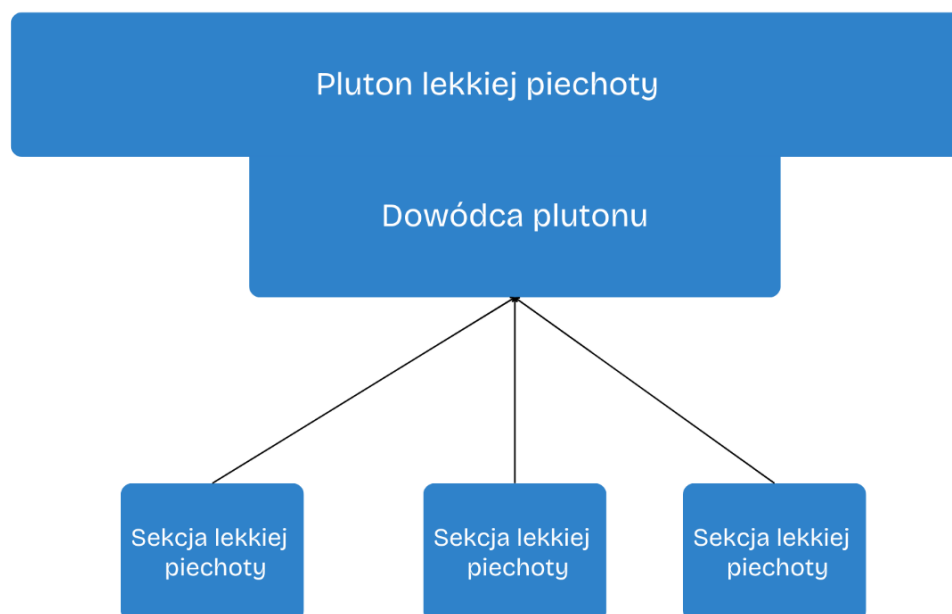
<sup>997</sup> Wywiad z Mariuszem Błaszczakiem (...), op. cit.

siedzibą batalionów. Kompanie te składają się z czterech plutonów lekkiej piechoty, plutonu wsparcia oraz drużyny zabezpieczenia.



Rysunek 39. Ogólna struktura kompanii lekkiej piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Poradnik żołnierza Wojsk Obrony Terytorialnej*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2020.



Rysunek 40. Ogólna struktura plutonu lekkiej piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Poradnik żołnierza Wojsk Obrony Terytorialnej*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2020.



Rysunek 41. Ogólna struktura sekcji lekkiej piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Podręcznik - taktyka, szkolenie strzeleckie*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018.

Podstawową jednostką organizacyjną Wojsk Obrony Terytorialnej jest sekcja składająca się z 12 żołnierzy różnych specjalizacji, nazywana także „wspaniałą dwunastką”. Rozwiązanie to miało wywodzić się z doświadczeń Wojsk Specjalnych, mając na względzie dużą autonomię oraz szeroki aspekt działań. Kolejnym argumentem przemawiającym za takim modelem był aspekt szkoleniowy w ramach, którego w sekcji miał znajdować specjalista bardziej doświadczony przekazujący wiedzę młodszemu stażem żołnierzowi, który w dalszej perspektywie miał zająć jego miejsce i kontynuować to zadanie. Stąd też widoczne duety starszy strzelec wyborowy – strzelec wyborowy, starszy saper – saper, starszy medyk – medyk, starszy radiotelegrafista – telegrafista, starszy strzelec – strzelec<sup>998</sup>. Sekcja lekkiej piechoty miała też posiadać adekwatną siłę ognia, do jej uzbrojenia wchodził: 1 karabin maszynowy, 1 ręczny granatki przeciwpancerny, 2 karabiny wyborowe, 9 karabinków, 3 – 4 pistolety<sup>999</sup>. W działaniach taktycznych sekcja może zostać podzielona na dwa zespoły 6 – cio osobowe (podsekcje) lub też pary mające wykonać specjalistyczne zadania (np. para starszy strzelec wyborowy i strzelec wyborowy).

<sup>998</sup> T. Nastarowicz, *Proces tworzenia brygady Obrony Terytorialnej RP. Studium przypadku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” nr 3/2017, s. 111.

<sup>999</sup> *Poradnik żołnierza Wojsk Obrony Terytorialnej*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2020.



Skupiając się na powyższej strukturze, należy zauważyć, że tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej, nie było wyłącznie domeną rządu Prawa i Sprawiedliwości i kolejno ministrów Antoniego Macierewicza i Mariusza Błaszczaka. Po zmianie rządu w 2023r. Wiceprezes Rady Ministrów Władysław Kosiniak - Kamysz kontynuował te zadania jako element realizacji polityki bezpieczeństwa RP<sup>1000</sup>. W 2024r. powołał on 15 Lubuską Brygadę Obrony Terytorialnej, która zgodnie z wcześniejszymi planami miała być utworzona już w 2019r. Do tej pory jej dwa bataliony były podporządkowane brygadzie z sąsiedniego województwa – wielkopolski. W kolejnych miesiącach 15 Lubuska Brygada Obrony Terytorialnej ma zyskać nowy batalion a także otrzymać budynki i kilkadziesiąt hektarów gruntów, pozwalających na przeniesienie jej dowództwa do Gorzowa Wielkopolskiego, miasta w którym struktury wojskowe zlikwidowano na przełomie XX i XXI wieku<sup>1001</sup>. O niezakończonym procesie formowania Wojsk Obrony Terytorialnej, świadczą także różnice struktur poszczególnych brygad. Należy wspomnieć, że przyjęto założenia w myśl których brygady nie będą miały „sztywnego” stanu pięciu batalionów a potrzeby te zostaną zidentyfikowane w zależności od charakterystyki województwa oraz potrzeb. Tym samym najliczniejsze brygady mające w swoim składzie po pięć batalionów to jednostki których stałymi rejonami odpowiedzialności są tereny przy wschodniej granicy RP. Ich przeciwieństwem bo zaledwie w składzie z dwoma batalionami są brygady w województwie zachodniopomorskim i opolskim. Nie jest to jednak docelowy stan, ponieważ rozważana jest ich rozbudowa począwszy od utworzenia kompani logistycznej oraz kompania saperów w Nysie czy też kompanii wsparcia oraz kompani szkolnej w Kędzierzynie Koźlu<sup>1002</sup>.

### 3.6. Oceny ekspertów nt. powstania Wojsk Obrony Terytorialnej

Powyższe zagadnienia ze względu na monopol państwa do zarządzania administracją centralną a także potencjał do kreowania polityki bezpieczeństwa wyłącznie przez będące u władzy ugrupowania/ugrupowanie polityczne (warto zaznaczyć, że środowisko

---

<sup>1000</sup> Wywiad z drem Władysławem Kosiniakiem – Kamyszem (...), op. cit.

<sup>1001</sup> Komunikat Ministerstwa Obrony Narodowej: Wojsko Polskie wraca do Gorzowa Wielkopolskiego [https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojsko-polskie-wraca-do-gorzowa-wielkopolskiego?fbclid=IwY2xjaWlr9BleHRuA2FlbQlXMQABHa1F\\_Xzi9sCMHyKF8LMKY5GXMELqzYDN38gOG8RcxL5QNwUCMrG2IICmg\\_aem\\_PNit9bkXGKowLUNxbLOHhg](https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojsko-polskie-wraca-do-gorzowa-wielkopolskiego?fbclid=IwY2xjaWlr9BleHRuA2FlbQlXMQABHa1F_Xzi9sCMHyKF8LMKY5GXMELqzYDN38gOG8RcxL5QNwUCMrG2IICmg_aem_PNit9bkXGKowLUNxbLOHhg), (dostęp z dnia 26.02.2025r.).

<sup>1002</sup> Odpowiedź Ministerstwa Obrony Narodowej na interpelację nr 6470 z dnia 19.11.2024r. w sprawie rozwoju 17 Opolskiej Brygady Obrony Terytorialnej, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

bezpieczeństwa kształtuje wiele czynników, politykę bezpieczeństwa kreuje jedynie realizowana wola i wizja rządzących), zostały opisane przez pryzmat działań Ministerstwa Obrony Narodowej, na czele którego stali przedstawiciele partii Prawo i Sprawiedliwość. W pracy naukowej największą wartością powinno być zbadanie wielu opinii, wizji i perspektyw, tak by stworzyć obiektywny model badanego zjawiska. Nie inaczej jest więc w przypadku ocen powstania Wojsk Obrony Terytorialnej. Dlatego autor dysertacji w ramach przeprowadzonych wywiadów eksperckich, zebrał opinię przeciwnych środowisk politycznych, rozmawiając na temat oceny powstania Wojsk Obrony Terytorialnej z ministrami obrony narodowej od lat 90. minionego stulecia aż do dziś. Ocena taka, jeśli zostałaby oparta jedynie na opiniach byłych lub obecnych polityków, również nie byłaby kompletna. Autor dysertacji skorzystał więc z wiedzy i doświadczenia naukowców zajmujących się problematyką obrony terytorialnej a także wojskowych, którzy publicznie wyrażali swoje opinie na ten temat lub też współtworzyli obronę terytorialną (w formie koncepcyjnej jak i wdrażania spisanych rozwiązań).

Dr Janusz Onyszkiewicz, dwukrotny Minister Obrony Narodowej w swojej publicystycznej aktywności wyrażał nieufność do Antoniego Macierewicza i wszystkich projektów, które miałyby być przez tą osobę realizowane. W 2016r. przy współpracy ze Stowarzyszeniem Euro-Atlantyckim, zorganizował debatę nt.: „Obrona terytorialna Polski – szanse, problemy i zagrożenia”, mająca być analizą ówczesnych zapowiedzi rządu. W trakcie wymiany zdań, padło wiele argumentów za powrotem do realizacji idei obrony terytorialnej, szczególnie w perspektywie nieudanego programu Narodowych Sił Rezerwowych. Siły te miały szczególnie zajmować się przeciwdziałaniem katastrofom i klęskom żywiołowym i pełnić funkcję ochrony i zabezpieczenia infrastruktury krytycznej. Zdecydowanie podkreślano, że nie mogą one podejmować działań porządkowych takich jak tłumienie demonstracji<sup>1003</sup>. Rok później w wywiadzie udzielonym tygodnikowi „Polityka”, w okresie rozpoczęcia budowy Wojsk Obrony Terytorialnej, w skali od 1 do 6 ocenił działania ówczesnego ministra obrony na zero, apelując, że najlepszym rozwiązaniem dla WOT byłaby dymisja Antoniego Macierewicza<sup>1004</sup>. Dr Janusz Onyszkiewicz w wywiadzie udzielonym autorowi wyjaśnia swój ówczesny sceptycyzm oraz zwraca uwagę, że opinie te

---

<sup>1003</sup> J. Onyszkiewicz, Rekomendacje po konferencji „Obrona terytorialna Polski – szanse, problemy i zagrożenia”, <https://sea.org.pl/minister-janusz-onyszkiewicz-rekomendacje-po-konferencji-obrona-terytorialna-polski-szanse-problemy-i-zagrozenia-2/>, (dostęp z dnia 09.02.2025r.).

<sup>1004</sup> J. Ćwieluch, *Janusz Onyszkiewicz o tym, na co Polsce Obrona Terytorialna*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1692984,1,janusz-onyszkiewicz-o-tym-na-co-polsce-obrona-terytorialna.read>, (dostęp z dnia 09.02.2025r.).

były uzasadnione i motywowane komunikatami jakie trafiały do opinii publicznej: „Na początku tak jak przedstawiano w ogóle koncepcję tej armii, to ona istotnie budziła ogromne obawy. Dawałem im wyraz w swoich publikacjach, bo koncepcja tej armii przedstawiana była jako kuźni nowych kadr, a więc nie umoczonych, nie tylko w przeszłość jeszcze komunistycznej, ale nie umoczonych po prostu przez fakt pozyskiwania nominacji przez poprzednie rządy, które przecież jak mówiono doprowadziły Polskę do ruiny. To po prostu pokazywało, że to ma być niejako konkurencja dla sił operacyjnych. Stamtąd się mają wywodzić wszyscy naczelni dowódcy”<sup>1005</sup>. W tych przemyśleniach, dr Onyszkiewicz niejako odwołuje się do słów które przekazał autorowi dysertacji Antoni Macierewicz, mówiąc o własnej nieufności do jakoby postkomunistycznych oficerów Wojska Polskiego, których chociaż służyli w III RP to kształcili się wcześniej na wschodnich uczelniach. Szczególnie istotny jest fakt, iż obydwaj byli szefowie resortu wywodzą się środowisk walczących z systemem komunistycznym latach PRL. Dr Onyszkiewicz był jednym z założycieli NSZZ „Solidarność, brał udział w obradach Okrągłego Stołu i ówczesnie był rzecznikiem prasowym strony opozycyjnej. Natomiast Macierewicz zakładał Komitet Obrony Robotników. Ta podobna droga działalności opozycyjnej, prowadziła jednak do odmiennego postrzegania wartości Sił Zbrojnych w III RP. O ile dr Janusz Onyszkiewicz brał udział w wyprowadzaniu wojsk sowieckich z Polski a rodzime siły zbrojne przyjmował z „całym inwentarzem i bagażem doświadczeń” to Antoni Macierewicz wyrażał nieufność do żołnierzy i oficerów, których służba zaczynała się przez 1989 rokiem. W swojej ocenie, dr Onyszkiewicz przedstawia kolejne spektrum: „Poza tym w ogóle to Wojska Obrony Terytorialnej miały służyć też do zwalczania dezinformacji. No i ja zadawałem pytanie, czy jeżeli jest demonstracja i ktoś niesie transparent z napisem: „rząd jest głupi”- co jest oczywistą dezinformacją, to czy WOT ma coś z tym zrobić?”<sup>1006</sup> Pytania takie i obawy nie były ówczesnie odosobnione, często wyrażano je podczas debat parlamentarnych a także na łamach mediów. Podstawą do takich obaw i nieporozumień była :„sytuacja, w której te wojska miały być podporządkowane bezpośrednio ministrowi”<sup>1007</sup>. Byłemu szefowi resortu obrony narodowej, rozwiązanie to przypominało podporządkowanie wojsk wewnętrznych, które w razie konieczności miały też działać przeciw własnemu społeczeństwu. Przyznaje, że obawy te się nie urzeczywistniły i: „Teraz to się unormowało wszystko, te rozmaite ambicje, tworzenia z Wojsk Obywatelskich realnej armii nowego typu i odwołam się do

---

<sup>1005</sup> Wywiad z dr. Januszem Onyszkiewiczem (...), op. cit.

<sup>1006</sup> Ibidem.

<sup>1007</sup> Ibidem.

tradycji z czasów Cromwella. To zanikło”<sup>1008</sup>. Pomimo tego, były szef MON, przedstawia swoją wizję struktur OT, które jego zdaniem nie powinny być samodzielnym rodzajem Sił Zbrojnych a jednym z rodzajów wojsk wchodzących w skład Wojsk Lądowych. W czasie wojny powinny działać lokalnie i tak samo być dowodzone – najlepiej nie centralnie a przez terytorialne organy dowodzenia (które postuluje np. prof. Jakubczak). Dr Onyszkiewicz zmienił swoje negatywne postrzeganie WOT, jednak wyraża wiele uwag dotyczących początkowego procesu tworzenia formacji. Proces ten miał negatywnie urzeczywistniać pewne obawy jednak: „Te wojska już są, jakby mają swoje dobre miejsce. No tyle tylko, że w ogóle tempo, w jakim one były tworzone, sprawiło, że to się odbywało kosztem wojsk operacyjnych, które były kanibalizowane sprzętowo i kadrowo”<sup>1009</sup>. Pomimo takiej oceny, urzeczywistniła się jedna z obaw dra Onyszkiewicza, wyartykułowana w roku 2017: „Można łatwo awansować zaufanych i sprawdzonych ideologicznie ludzi nie tylko do szczebla kapitana czy majora, jak by to miało miejsce w prawidłowo budowanej strukturze OT, ale właśnie do stopnia generała. A – kto wie – z czasem może nawet znaleźć tam przyszłego szefa Sztabu Generalnego”<sup>1010</sup>. W 2023r. pierwszy dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej gen Wiesław Kukuła zostaje Szefem Sztabu Generalnego, drugi dowódca WOT, gen. Maciej Klisz zostaje Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych. Obecnie dwóch na trzech najważniejszych wojskowych wywodzi się bezpośrednio z Wojsk Obrony Terytorialnej, w trakcie badań zapytałem dr Janusza Onyszkiewicza jak ocenia tą sytuację, którą sam przewidział: „Ja bym ich w ogóle nie oceniał wyłącznie z punktu widzenia ich, jak powiem, drogi do tych stanowisk, tylko tym, jak w ogóle funkcjonują na tych stanowiskach”<sup>1011</sup>.

Kolejny z byłych szefów resortu obrony narodowej a także jeden z największych orędowników obrony terytorialnej – dr hab. Romuald Szeremietiew, również negatywnie odnosił się do działań Antoniego Macierewicza i jak podają media, by zaprotestować przeciwko jego poczynaniom obszedł ze stanowiska wykładowcy w Akademii Sztuki Wojennej wydając oświadczenie o następującej treści: „Nie powinienem pracować w instytucji podległej MON skoro krytycznie oceniam to co robi, a zwłaszcza czego nie robi minister obrony”<sup>1012</sup>. Wersję tą naukowiec nadal podtrzymuje, argumentując, że nie chcąc

---

<sup>1008</sup> Ibidem.

<sup>1009</sup> Ibidem.

<sup>1010</sup> J. Ćwieluch, Janusz Onyszkiewicz o tym (...), op. cit.

<sup>1011</sup> Wywiad z drem Januszem Onyszkiewiczem (...), op. cit.

<sup>1012</sup> P. Wroński, Romuald Szeremietiew odchodzi z Akademii Sztuki Wojennej, <https://wyborcza.pl/7,75398,22507804,romuald-szeremietiew-odchodzi-z-akademii-sztuki-wojennej.html> (dostęp z dnia 09.02.2025r.).

powodować konfliktu interesów, zależało mu na zachowaniu prawa do wypowiadania się również krytycznie na temat tego, co się w wojsku dzieje<sup>1013</sup>. W 2016r. gdy ruszają prace nad koncepcją Wojsk Obrony Terytorialnej, mówi on: „Nie należy budować obrony terytorialnej tylko jako sił wsparcia dla zawodowych wojsk operacyjnych. To powinna być powszechna obrona miejscowa, terytorialna właśnie, a nie rodzaj wojsk wyposażonych w czołgi, artylerię, jak to - zdaje się - proponują niektórzy urzędnicy z resortu obrony. Tego rodzaju koncepcja jest dla nas bezużyteczna”<sup>1014</sup>. Pomimo takich wyrazistych ocen, uważa on, że nazywanie Wojsk Obrony Terytorialnej „armią PiS-u” lub też „bojówkami Antoniego Macierewicza” jest absurdem. Swoje ówczesne spostrzeżenia, jak podkreślał stworzył na kanwie wypowiedzi oraz informacji, które docierały do niego z MON: „Ja wtedy krytykowałem pomysł, który jeżeli chodzi o obronę terytorialną (...), bo tam się pojawiły takie sugestie, że obrona terytorialna będzie czymś na wzór amerykańskiej Gwardii Narodowej bądź też angielskiej Armii Terytorialnej. Otóż Gwardia Narodowa i Armia Terytorialna Brytyjska to są formacje, które mają za zadanie wspierać wojska operacyjne, również w operacjach poza granicami kraju. A więc to nie jest klasyczna obrona terytorialna tak jak ona powinna być, to znaczy dedykowana do działań na terenie samego kraju. No i w związku z tym uważałem, bo tam pojawił się taki pomysł jednego z doradców i zaufanych osób Macierewicza, który mówił tak, że obrona terytorialna będzie uzwojona, w artylerię (...) stare czołgi, stare działa itd. No i uważałem, że to jest błąd, że trzeba się skupić na nowoczesnych, dobrych wojskach operacyjnych i poważnie traktować obronę terytorialną<sup>1015</sup>. Takie tworzenie „drugiej” gorszej armii uzbrojonej w broń ciężką, stało w sprzeczności z dotychczasowymi badaniami dr hab. Romualda Szeremietiewa, który od wielu lat postulował stworzenie jak największej masowej i powszechnej obrony terytorialnej: „Powinniśmy podążać w tym kierunku, że należy budować obronę terytorialną i powinna ona być powszechna, zwłaszcza, że od tego, że ona będzie powszechna, zależało też, że będziemy mogli przeszkolić większą liczbę ludzi. Im więcej tego typu jednostek będzie w kraju, tym więcej obywateli będzie mogło przejść przeszkolenie”<sup>1016</sup>. Formowanie WOT-u według koncepcji przygotowanej przez dra Grzegorza Kwaśniaka, były szef MON, ocenia jako dobre i właściwe rozwiązanie. Uważa także, że należy rozbudowywać brygady

---

<sup>1013</sup> Wywiad z dr hab. Romualdem Szeremietiewem (...), op. cit.

<sup>1014</sup> P. Wroński, Szeremietiew krytycznie o koncepcji obrony terytorialnej forsowanej przez Antoniego Macierewicza, <https://wyborcza.pl/7,75398,19743080,szeremietiew-krytycznie-o-koncepcji-obrony-terytorialnej-forsowanej.html>, (dostęp z dnia 09.02.2025r.).

<sup>1015</sup> Wywiad z dr hab. Romualdem Szeremietiewem (...), op. cit.

<sup>1016</sup> Ibidem.

Wojsk Obrony Terytorialnej a także, przyznaje, że jego pierwsze oceny były w pewnym sensie przesadzone: „Tak, trochę na wyrost, ale ja nie byłem przekonany, czy „Antoni wejdzie za bardzo” jeżeli posłucha niektórych doradców”<sup>1017</sup>. Ponadto dr hab. Romuald Szeremietiew, który w latach 90. minionego stulecia zapoczątkował tworzenie OT we wszystkich rodzajach Sił Zbrojnych RP, zwraca uwagę, że w perspektywie współczesnych wyzwań: „Wydaje się, że to rozwiązanie, że są osobnym rodzajem jednak jest właściwsze”<sup>1018</sup>.

Wiceprezes Rady Ministrów Minister Obrony Narodowej dr Władysław Kosiniak Kamysz w początkowym etapie tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej, artykułował zdecydowany sceptycyzm na temat zasadności budowy tej formacji a także działań ówczesnego kierownictwa MON. W trakcie wywiadu udzielonego w maju 2018r. przekonywał, że: „Wojska Obrony Terytorialnej zostały tworzone przez ministra Antoniego Macierewicza wyłącznie dla jego ambicji a nie dla zwiększenia bezpieczeństwa państwa (...). Wojska Obrony Terytorialnej w tej projekcji jaką stworzył Antoni Macierewicz, powinny być zlikwidowane (...) Nie służą one bezpieczeństwu Polski”<sup>1019</sup>. W ramach badań autor dysertacji zapytał Wiceprezesa Rady Ministrów, czy nadal podtrzymuje te słowa i na jakiej podstawie wysnuł ówczesne przeświadczenia. Według Ministra Władysława Kosiniaka Kamysza: „Zastrzeżenia zgłaszane do utworzenia WOT na początkowym etapie ich istnienia dotyczyły w przeważającej części nie tyle samego wprowadzenia takiej formacji, mającej odpowiedniki w wielu państwach NATO, ale właśnie widocznych chęci ze strony ówczesnego kierownictwa politycznego MON do ograniczenia roli formacji do funkcji propagandowej wykorzystującej szczerzy patriotyzm Polaków oraz niepotrzebnego antagonizowania WOT i wojsk operacyjnych poprzez politykę kadrową i nasycanie sprzętem. Te założenia już nie obowiązują – mamy świadomość, że WOT i wojska operacyjne muszą działać w synergii, a obowiązkiem żołnierzy jest szkolić się i jeśli trzeba odpowiadać na zagrożenia, a nie stanowić tło dla ministra obrony, ktokolwiek by nim był”<sup>1020</sup>. Dokonując analizy tych słów można przyjąć, że skrajnie negatywne oceny w pierwszym etapie tworzenia formacji, wynikały podobnie jak u powyższych badanych z pewnej dezinformacji i niewłaściwego komunikowania założeń OT. W trakcie dalszego

---

<sup>1017</sup> Ibidem.

<sup>1018</sup> Ibidem.

<sup>1019</sup> Kosiniak-Kamysz na temat Wojsk Obrony Terytorialnej: nie spełniają swojej roli, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kosiniak-kamysz-na-temat-wojsk-obrony-terytorialnej-nie-speiniaja-swojej-rol/gbxhywe>, (dostęp z dnia 10.02.2025r.).

<sup>1020</sup> Wywiad z drem Władysławem Kosiniakiem Kamyszem (...), op. cit.

budowania i działa poszczególnych brygad, zdaniem wicepremiera popełniono też pewne błędy: „Trudno uniknąć błędów przy wprowadzaniu projektów o takiej skali jak WOT, ale o najistotniejszych kwestiach już wspomniałem: wykorzystywanie żołnierzy obrony terytorialnej do wydarzeń politycznych, często bez znaczącego aspektu wojskowego, oraz budowanie niechęci pomiędzy WOT, a pozostałymi rodzajami Sił Zbrojnych. Na szczęście WOT jako formacja ludzi ambitnych i szczerze oddanych służbie Polsce wyrósł ponad politycznie krótkowzroczną rolę jaką im wyznaczono”<sup>1021</sup>. Na kanwie dotychczasowych działań i oświadczeń zdezaktualizowały się opinie wypowiedziane w 2018r. co jak przyznaje Wicepremier Władysław Kosiniak Kamysz: „Trudno mieć wątpliwości co do zasadności istnienia Wojsk Obrony Terytorialnej po ich współdziałaniu z wojskami operacyjnymi, innymi służbami i samorządami np. w czasie ostatniej powodzi”<sup>1022</sup>. Zdaniem obecnego kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej, Wojsk Obrony Terytorialnej powinny stracić swój „specjalny status” podległości wyłącznie szefowi resortu: „Moim zdaniem nie ma obecnie powodu, dla którego nie należałoby dążyć do certyfikacji Wojsk Obrony Terytorialnej, a przez to włączenia ich w szerszy system podległości wobec Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Minister obrony narodowej to funkcja polityczna, a Ministerstwo jest instytucją cywilną, co do zasady niesłużącą do bezpośredniego dowodzenia wojskiem”<sup>1023</sup>.

Odmienne opinie artykułuje gen. Mirosław Różański, były Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych a obecny senator (PL2050) oraz przewodniczący Komisji Obrony Narodowej. W 2018r. na łamach książki *„Dlaczego przegramy wojnę z Rosją”*, przy pełnym szacunku dla osób, chcących zaangażować się w projekt, obszernie krytykuje powstanie Wojsk Obrony Terytorialnej twierdząc, że: „WOT to nic więcej niż propagandowy chwyt ministra Macierewicza. Bardziej fikcyjny twór niż realna siła bojowa”<sup>1024</sup>. Autor dysertacji zapytał, czy pomimo upływu kilku lat, nadal podziela tą opinię. Gen. Różański przyznaje, że „Podtrzymuje swoje stanowisko, Antoni Macierewicz nie wykorzystał potencjału kilkunastu tysięcy żołnierzy rezerwy WOT, która funkcjonowała w armii do 2015 roku i rozpoczął tworzenie nowej formacji na zasadzie kanibalizmu wojsk operacyjnych, czego skutki kadrowe odczuwany i będzie jeszcze odczuwać. Uprzywilejowanie tej formacji, wprowadzenie uproszczonych form i metod rekrutacji i szkolenia doprowadziły do podziału

---

<sup>1021</sup> Ibidem.

<sup>1022</sup> Ibidem.

<sup>1023</sup> Ibidem.

<sup>1024</sup> J. Ćwieluch, M. Różański, *Dlaczego przegramy wojnę z Rosją*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2018, s. 25.

w SZ RP. O realnym potencjale WOT przekonał się podczas ubiegłorocznej certyfikacji tego RSZ, przygotowanej zresztą przez oficerów rekrutujących się z tej formacji. O szczegółach tej oceny nie mogę pisać, bowiem dyskusja przed senacką Komisją Obrony Narodowej na wniosek MON opatrzona była klauzulą TAJNE<sup>1025</sup>. Gen. Różański informuje również, że brał udział w pracy nad przygotowaniem koncepcji WOT, jednak wszystkie uwagi przedstawione drowi Grzegorzowi Kwaśniakowi, nie zostały uwzględnione i potwierdza, że opracowana koncepcja była autorskim rozwiązaniem pełnomocnika MON ds. tworzenia Obrony Terytorialnej<sup>1026</sup>. Dalsza ocena działań i powstania Wojsk Obrony Terytorialnej jest jeszcze bardziej krytyczna. Pojawiają się w niej obawy artykułowane wcześniej przez dra Janusza Onyszkiewicza o próbie „tworzenia” własnych oficerów a także bezpośredniego podporządkowania WOT szefowi resortu: „Nie dostrzegam pozytywów w formowaniu tego rodzaju Sił Zbrojnych, za błędne uważam nie wykorzystanie potencjału żołnierzy rezerwy, o którym pisałem wcześniej, formowanie powierzono osobom bez doświadczenia operacyjnego, przyjęto formy i metody szkolenia wbrew regulaminom i instrukcjom przyjęto zasadę szybkiej „produkcji” żołnierzy w późniejszym etapie podoficerów i oficerów. Kadra, która uczestniczyła w formowaniu WOT błyskawicznie awansowała bez wymaganego wykształcenia i doświadczenia, począwszy od dowódcy tej formacji. WOT od początku stał się formacją „ministerialną” przez niezrozumiałe podporządkowanie pod ministra ON, co wywołało dyskusje o przeznaczeniu tego RSZ. Tę listę można jeszcze długo rozwijać. Największym dramatem jest to iż negatywne odium powyższego ponoszą tysiące dziewczyn i chłopaków, którzy wstępowali i wступują do WOT powodowani chęcią służby ojczyźnie. Do 2023 roku do WOT wstąpiło 70 tys. osób, a zrezygnowało 40 tys.(!) Nikt nie chce podjąć się analizy powyższego”<sup>1027</sup>. Na zlecenie Biura Analiz Sejmowych w 2018r. Fundacja Stratpoints, której członkiem i założycielem jest gen. Mirosław Różański, przygotowała raport pt.: *„Wojska Obrony Terytorialnej – stan obecny i pożądane kierunki”*, którego współautorami byli generałowie: Mirosław Różański, Adam Duda, Jan Rajchel, Tomasz Drewniak, Jarosław Stróżyk. W tamtym dokumencie wskazano kilka atutów koncepcji WOT w tym zwiększenie ogólnego stanu ewidencyjnego Sił Zbrojnych RP czasu pokoju, jednak przeważały obawy dotyczące „kanibalizacji” innych jednostek a także, przewidywano, że nakłady finansowe na budowę Wojsk Obrony Terytorialnej, mogą się

---

<sup>1025</sup> Wywiad z gen. Mirosławem Różańskim (...), op. cit.

<sup>1026</sup> Ibidem.

<sup>1027</sup> Ibidem.



negatywnie odbić na zakupie sprzętu dla innych rodzajów SZ RP<sup>1028</sup>. Według gen. Mirosława Różańskiego to ostatnie przypuszczenie jednak się nie sprawdziło, jego zdaniem: „Kolejne decyzje o zwiększeniu części PKB przeznaczanego na rozwój SZ RP spowodowały, że ówczesna diagnoza okazała się daleko idąca”<sup>1029</sup>.

Generał Mieczysław Gocuł, stojący na czele Sztabu Generalnego Wojsk Polskiego, w okresie gdy tworzone były Wojsk Obrony Terytorialnej, działania te postrzega przez wspominany wcześniej pryzmat bezprawnej jego zdaniem decyzji Antoniego Macierewicza, dotyczącej „zawłaszczenia” przez szefa resortu kompetencji w zakresie programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP, które przynależeć miały do Szefa SW WP. Proces ten według generała Gocuła negatywnie odbił się w trakcie procesu budowy nowego rodzaju sił zbrojnych: „Metodologia tworzenia Wojsk OT przez pełnomocnika Ministra pozostawia wiele do życzenia. Brak określenia misji roli i zadań Wojsk OT w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz systemie obronnym państwa jest ze wszech miar niedopuszczalne. Zacytuję w tym momencie Senekę: „Gdy nie wiesz, do którego portu płyniesz, żaden wiatr ci nie sprzyja”. Jestem przekonany, że u podłoża tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej nie były problemy systemu obronnego ale walki polityczne. To jest formacja, która powstała w zamyśle ministra Macierewicza jako siła polityczna. Dzisiaj została sprowadzona do roli ważnego elementu systemu obronnego państwa - ale to dopiero dzisiaj, kiedy uporządkowano struktury dowodzenia, etc., to dopiero WOT zaczyna nabierać kształtu formacji niepolitycznej. Do tej pory cechą Wojsk Obrony Terytorialnej w zamyśle polityków tworzących tę formację były wojska wewnętrzne”<sup>1030</sup>. Były Szef Sztabu Generalnego, krytycznie także ocenia podległość WOT szefowi resortu obrony narodowej i odpowiadając na pytanie czy taka podległość powinna istnieć odpowiada: „Zdecydowanie nie. Powinny stanowić integralny element Sił Zbrojnych, ponieważ Minister Obrony Narodowej nie ma narzędzi do kierowania instytucją pod tytułem Wojsko Obrony Terytorialnej. Kto ze strony MON ma nimi kierować? Niech sobie pan odpowie na pytanie: który departament Ministerstwa Obrony Narodowej może profesjonalnie stawiać zadania Wojskom Obrony Terytorialnej. Oczywiście oprócz Szefa Sztabu Generalnego, bo Sztab Generalny jest częścią Urzędu Ministerstwa Obrony Narodowej. Takie rozwiązanie wprowadzone przez Ministra Macierewicza miało bardzo negatywne konsekwencje.

---

<sup>1028</sup> M. Różański, A. Duda, J. Rajchel, T. Drewniak, J. Stróżyk, *Wojska Obrony Terytorialnej – stan obecny i pożądane kierunki*, Fundacja Stratpoints, Warszawa 2018, s. 25 – 26.

<sup>1029</sup> Wywiad z gen. Mirosławem Różańskim (...), op. cit.

<sup>1030</sup> Wywiad z gen. Mieczysławem Gocułem (...), op. cit.

Wystarczy wspomnieć fakt, że w ustawie o obronie Ojczyzny zapisano iż dowódca Wojska OT przygotowuje plan mobilizacyjny. Przypomnieć należy, że plan mobilizacyjny jest częścią planowania operacyjnego. Zatem mamy do czynienia z sytuacją, gdzie dwa niezależne od siebie organy przygotowują dwa plany mobilizacyjne. Tak wynika z zapisów ustawy<sup>1031</sup>. Pewną marginalizację Sztabu Generalnego i odsunięcie go od włączenia w proces tworzenia koncepcji Wojsk Obrony Terytorialnej, ocenia następująco: „Sztab Generalny był zmarginalizowany, ponieważ wiceminister Szatkowski zdecydował, że utworzy Sztab Generalny BIS w Ministerstwie Obrony Narodowej. Ten Sztab Generalny BIS został utworzony na bazie Departamentu Strategii i Planowania Obronnego. Departament Strategii i Planowania Obronnego przejął funkcję Sztabu Generalnego. To tam było programowanie i planowanie rozwoju Sił Zbrojowych. Sztab Generalny nie kierował procesem planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojowych RP zgodnie z kompetencjami ustawowymi. Sztab Generalny ujmował w dokumentach planistycznych to, co dostał z Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON”<sup>1032</sup>.

Senator Jerzy Wcisła (PO), zastępca przewodniczącego Komisji Obrony Narodowej swoją ocenę działań Wojsk Obrony Terytorialnej rozpoczyna od podkreślania, że formacje OT są częścią wielu armii na świecie i spełniają wiele kluczowych funkcji w sytuacjach związanych z zagrożeniem militarnym, ale też z zagrożeniami związanymi z innymi kryzysami, w tym środowiskowych (powodzie, susze), społecznych (katastrofy komunikacyjne, budowlane) czy społecznych (pożary podczas masowych zgromadzeń, epidemie). Zwraca uwagę, że WOT może wzmocnić potencjał obronny kraju, będąc pomostem między aktywnością społeczną a zorganizowaną częścią sił operacyjnych<sup>1033</sup>. Podkreślenie pozytywnej roli Wojsk Obrony Terytorialnej, według senatora Wcisła nie jest jedynym elementem istnienia tych sił ponieważ: „Kontrowersje wokół idei utworzenia WOT w Polsce budził klimat wokół tej inicjatywy. Przypomnę, że WOT nie miał podlegać wspólnemu dowództwu, razem z innymi formacjami polskiej armii. To budziło podejrzenie, że WOT może być wykorzystany jako formacja służąca celom politycznym, np. podczas manifestacji społecznych”<sup>1034</sup>. Senator błędy w formowaniu WOT proponuje rozpatrzyć w kilku aspektach:

---

<sup>1031</sup> Ibidem.

<sup>1032</sup> Ibidem.

<sup>1033</sup> Wywiad z Jerzym Wcisłą (...), op. cit.

<sup>1034</sup> Ibidem.

- Niedostateczne finansowanie utrudniające wyposażenie i zorganizowanie szkolenia. Zakres i intensywność szkoleń była zbyt mała, by formacje mogły spełnić oczekiwania. W efekcie szybko spadało zainteresowanie nową formacją i rekrutacja do WOT.
- Brak precyzyjnego określenia jaką rolę ta formacja ma pełnić. Na ile ma mieć właśnie charakter terytorialny, a więc być ulokowana w rzeczywistych potrzebach swojego regionu. W tym aspekcie senator Jerzy Wcisła odwołał się do własnych doświadczeń: „Ja mieszkam w obszarze przygranicznym z Rosją, związanym z Żuławami Wiślanymi, a więc obszarem permanentnie zagrożonym powodziowo i nad zalewem Wiślanym, akwenem na którym wytyczono granicę z Rosją. To pokazuje, że żołnierze WOT działający w tym obszarze muszą zostać dokładnie zapoznani ze specyfiką regionu. Z powyższego też wynika potrzeba określenia – oprócz ogólnej misji – także jasno kreślonych zadań specyficznych dla każdego regionu”<sup>1035</sup>.
- Finansowanie WOT miało powodować zmniejszenie ilości środków na utrzymanie innych rodzajów Sił Zbrojnych RP, często będąc wobec nich w uprzywilejowanej sytuacji: „W sytuacji, gdy brakowało środków np. na szkolenie i wyposażenie żołnierzy, poligony i inne formy musiało to budzić niepokój”<sup>1036</sup>.

Gen. Leon Komornicki – jak sam twierdzi - jeden z największych wojskowych entuzjastów tworzenia obrony terytorialnej w latach 90. XX wieku, swoje oceny rozpoczyna od krytyki likwidacji formacji terytorialnych z początku obecnego stulecia: „Kiedy to wszystko zaczęło się rozwinąć i staliśmy się już częścią NATO, to stare demony odżyły. W związku z tym w pierwszej kolejności atak został skierowany na likwidację obrony terytorialnej, a później na wojska operacyjne. Likwidowano kolejne dywizje i tak dalej, obniżono potencjał i na przełomie lat 2014/2015, kiedy PiS przeszedł do władzy mieliśmy kadłubkową około 90 tysięczną armię”<sup>1037</sup>. Działania te były Zastępcą Szefa Sztabu Generalnego określa jako błędne będące pokłosiem niewłaściwej oceny sytuacji zagrożeń w Europie, które zaczęło być korygowane dopiero po aneksji przez Rosję Krymu oraz wschodnich obszarów Ukrainy. Przywołuje także niewykorzystane wcześniejsze założenia: „My w 1992 roku obejmując kierownictwo Sztabu Generalnego, kiedy zostawałem zastępcą, pamiętam pierwszą odprawę. Wtedy nastąpiła zmiana pokoleniowa i odeszła stara PRL-owska czerwona kadra Wojska Polskiego. I my młodzi dowódcy, znając rosyjskie

---

<sup>1035</sup> Ibidem.

<sup>1036</sup> Ibidem.

<sup>1037</sup> Wywiad z gen. Leonem Komornickim (...), op. cit.

myślenie, znając rosyjską armię i Rosję - wielu z nas kończyło tam studia, staraliśmy się określić możliwe zagrożenia. Podczas tej odprawy Szef Sztabu definiuje trzy zasadnicze zadania, które Sztab Generalny będzie realizował w najbliższych pięciu czy dziesięciu latach: Pierwsze to, żeby odpowiedzieć, gdzie będzie Rosja za 20-30 lat. Czy Rosja zrezygnuje z swoich odwiecznych ambicji i celów imperialnych w środowisku strategii militarnej, tej agresywnej czy ofensywnej? (...) Co należy zrobić, żeby wiedzę o Rosji, rosyjskiej armii, o rosyjskiej sztuce wojennej, sztuce operacyjnej, taktyce zachować i wykorzystać przeciwko niej?”<sup>1038</sup>. Według gen. Komornickiego, najbardziej prawdopodobnym wariantem ówczesnie było dostrzeganie czasowej słabości Rosji, która jednak starając się odbudować gospodarkę, zawierając kontrakty na sprzedaż surowców, będzie z środków tych odbudowywała armię i przez te kilka/kilkanaście lat nie zmieni swoich sięgających kilkaset lat w przeszłość ofensywnych zamiarów. Dlatego konieczne było tworzenie armii obywatelskiej, sięgającej nie tylko profesjonalnych kadr ale całego społeczeństwa. Takim odpowiednim modelem były więc siły terytorialne, przy czym według niego, należy bardzo dobrze ocenić pomysł budowy Wojsk Obrony Terytorialnej: „Wojska Obrony Terytorialnej to jest bardzo ważny element systemu bezpieczeństwa państwa, stojący na równi z zagadnieniami takimi jak: zasadnicza służba wojskowa, obrona cywilna czy demokratyczna kontrola nad armią. WOT to są wojska społeczne. To jest gotowe do obrony społeczeństwo. To jest przywiązane do terytorium, do terenu, do małej ojczyzny, gdzie można świetnie to wszystko budować. To jest tożsamość tych wojsk odwołująca się do patriotyzmu”<sup>1039</sup>. Decyzja o utworzeniu Wojsk Obrony Terytorialnej była: „Właściwa, we właściwym czasie podjęta. Wypracowano też dobry model szkolenia tych żołnierzy - on się sprawdził i zaaktywizował środowiska właśnie małych ojczyzn oraz małych miejscowości gdzie po raz pierwszy od wielu lat pojawiło się wojsko”<sup>1040</sup>.

Profesor gen. Bogusław Pacek pomimo, iż pierwszą decyzją wydaną zaledwie kilkanaście godzin po objęciu przez Antoniego Macierewicza stanowiska Ministra Obrony Narodowej, został odwołany z funkcji Rektora Komendanta Akademii Narodowej, swoich ewentualnych uprzedzeń do byłego szefa MON nie artykułuje w ocenie Wojsk Obrony Terytorialnej. Przyznaje, że: „Utworzenie WOT przez rząd Zjednoczonej Prawicy oceniam pozytywnie choć formacja ta nie ustrzegła się wielu niedociągnięć”. Zanim jednak zostaną scharakteryzowane wspomniane błędy, należy przypomnieć, że stworzona przez prof.

---

<sup>1038</sup> Ibidem.

<sup>1039</sup> Ibidem.

<sup>1040</sup> Ibidem.

Packa, koncepcja przekształcenia Narodowych Sił Rezerwowych w Armię Krajową, wyprzedziła pomysły reaktywacji OT, artykułowane przez polityków i ekspertów skupionych wokół PiS. Prof. gen. Pacek, zestawia obydwa teoretyczne rozwiązania i konkluduje: „Największe różnice pomiędzy koncepcją budowy WOT a moją koncepcją budowy OT polega na głównym przeznaczeniu tych wojsk i ich liczebności. W mojej koncepcji OT na pierwszym etapie miały osiągnąć stan 300.000 a docelowo nawet 800.000. Ich działanie miało być związane wyłącznie z terenem funkcjonowania jednostek OT bez kierowania ich do zadań w odległych miejscach od stacjonowania swoich jednostek. Także sposób szkolenia w mojej koncepcji przewidywał dłuższy okres wstępny (do 3 miesięcy) a nie 16 dni. Obydwie koncepcje mają wiele podobieństw w tym doskonalenie umiejętności w okresie weekendów, oraz raz w roku podczas szkolenia dwu- trzytygodniowego. Również kwestie finansowe w WOT są rozwiązywane w podobny sposób jak przewidywała to moja koncepcja”<sup>1041</sup>. W omawianej w poprzednim rozdziale koncepcji reformy NSR, wspomniano o liczebności Armii Krajowej początkowo na poziomie 30 tys. żołnierzy<sup>1042</sup>. Autor dysertacji nie wyklucza, że w innych niedostępnym mu opracowaniach resortowych mogły zostać przedstawione znaczenie wyższe pożądane stany. Bardziej prawdopodobna jest jednak teoria, iż podobnie jak miało to miejsce w koncepcji przygotowanej przez zespół dr hab. Romualda Szeremietiewa, spisane liczby odpowiadały temu na co do realizacji mogły zgodzić się czynniki polityczne. Dywagacje te jednak są wyłącznie teoretyczne, ponieważ plany rządu PO – PSL nie zostały wprowadzone w życie. Prof. gen. Pacek odnosi się do początków tworzenia Obrony Terytorialnej: „Pierwszy etap formowania WOT był trudny, ale zakończył się sukcesem. Sądzę, że wcześniej należało podporządkować te wojska Dowódcy Generalnemu RSZ, a nie Szefowi Sztabu Generalnego jak przewiduje to nowa ustawa”<sup>1043</sup>. Pomimo to bezpośrednie podporządkowanie Wojsk Obrony Terytorialnej szefowi MON w pierwszym etapie formowania, przyniosło zamierzony skutek a także miało pozytywnie wpłynąć na realizację całego zadania: „Ich podporządkowanie bezpośrednio Ministrowi ON ułatwiło ich szybkie utworzenie, ale nie powinno mieć dłuższego charakteru”.

Prof. Ryszard Jakubczak, którego nazwisko wielokrotnie padało na łamach dysertacji ze względu na to, iż najdłużej w III RP zajmuje się problematyką OT, formowanie Wojsk Obrony Terytorialnej ocenia w dwóch aspektach. Pierwszy to okres budowania formacji

---

<sup>1041</sup> Wywiad z prof. gen. Bogusławem Packiem (...), op. cit.

<sup>1042</sup> B. Pacek (red.), *Reforma Narodowych (...)*, op. cit.

<sup>1043</sup> Ibidem.

w okresie urzędowania Antoniego Macierewicza. W tym czasie w założeniach teoretycznych, nad którymi pracował dr Grzegorz Kwaśniak, obrona terytorialna zdaniem prof. Jakubczaka miała przybrać formę systemu w skład którego powinny wejść terytorialne organy dowodzenia. O drodze takiej, świadczyć mogły chociażby nazwy stanowisk czy też Biura ds. Utworzenia Obrony Terytorialnej (a nie utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej), które powinno stworzyć szersze ramy aniżeli tylko same wojska. W czasie pełnienia funkcji szefa resortu obrony narodowej przez Mariusza Błaszczaka, zaniechano dalszych działań koncepcyjnych, likwidując Biuro ds. Utworzenia Obrony Terytorialnej tym samym „kładąc fundamenty dla wojsk wewnętrznych, niesłusznie nazywając je Wojskami Obrony Terytorialnej (...) zniszczono wszelkie podstawy do posiadania systemu obrony terytorialnej a przez to wykonano ekwilibrystkę na rzecz nazywania „wojsk wewnętrznych” „wojskami obrony terytorialnej”<sup>1044</sup>. Tak surowe oceny prof. Jakubczak uzasadnia tym, że według jego badań: „Prawdziwe Wojska Obrony Terytorialnej funkcjonują tylko w systemie terytorialnych organów dowodzenia, które doszczętnie zniszczono w ramach ustawy o obronie Ojczyzny, gdzie zastąpiono je strukturami rekrutacyjno-mobilizacyjnymi”<sup>1045</sup>. Budowa Wojsk Obrony Terytorialnej miała być efektem działań politycznych (co na niniejszych łamach udowodnił autor dysertacji) a nie strategicznych i merytorycznych. Kolejny błąd według prof. Jakubczaka odnosi się do struktury WOT: „Obrona Terytorialna powinna być osobnym komponentem sił zbrojnych, a nie rodzajem Sił Zbrojnych RP, gdyż po rozwinięciu powinna mieć w wypadku Polski około 700 tysięcy. Zatem nie może to być rodzaj sił zbrojnych, jak chociażby Wojska Lądowe”<sup>1046</sup>. W wypowiedzi tej widać tożsamość poglądów naukowca, które zostały w niezmienniej formie ukształtowane w latach 90. minionego stulecia. W ramach takiej percepcji Wojsko Polskie powinno składać się z dwóch komponentów: terytorialnego (siły OT + terytorialne organy dowodzenia na szczeblu województwa i powiatu) i operacyjnego (w skład których weszłyby rodzaje Sił Zbrojnych)<sup>1047</sup>.

Były dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej gen. Maciej Klisz, jest zdecydowanym zwolennikiem formacji terytorialnych, jednak nie traktuje bezkrytycznie procesu tworzenia WOT. Uważa, że formowanie tak dużego nowego rodzaju Sił Zbrojnych, było pionierskim przedsięwzięciem, w którym pojawiało się wiele nieoczywistych wyzwań: „Bardzo ciężko

---

<sup>1044</sup> Wywiad z prof. Ryszardem Jakubczakiem.

<sup>1045</sup> Ibidem.

<sup>1046</sup> Ibidem.

<sup>1047</sup> Ibidem.

zdefiniować błędy, w procesie, który nie ma swojego odzwierciedlenia w doktrynie, metodykach czy instrukcjach. Podobny proces przechodziły Wojska Specjalne od roku 2007, jednak był to proces tworzenia rodzaju sił zbrojnych w oparciu o istniejące jednostki specjalne, a tworzeniu podlegało dowództwo oraz jednostka zabezpieczenia i wsparcia (później JW NIL). Jednak ten proces to skala mikro w porównaniu do procesu tworzenia WOT. Należy przyjąć, że jeśli w Wojskach Specjalnych było około trzech tysięcy żołnierzy, to w WOT tylu żołnierzy miała jedna Brygada OT (z docelowych siedemnastu Brygad OT – założenia planistyczne z 01.01.2017 roku określające liczebność WOT na około 50 tysięcy żołnierzy)<sup>1048</sup>. Pomimo pierwszych trudności w zdefiniowaniu błędów, gen. Klisz dostrzega kilka nieścisłości: „Jako błąd wskazałbym brak przeprowadzenia analizy zdolności poszczególnych jednostek WOT – od szczebla kompanii do szczebla Brygady, co miało wpływ na dalsze definiowanie potrzeb sprzętowych, wyposażenia, szkolenia czy wreszcie zabezpieczenia logistycznego”<sup>1049</sup>. Zarzut ten możemy zaliczyć do działań Ministerstwa Obrony Narodowej, które skupiało się na tworzeniu formacji od strony centralnej, biorąc pod uwagę wpisanie tego rodzaju Sił Zbrojnych RP do systemu obronnego państwa, przekonania własnego środowiska politycznego do słuszności działań, określenia legislacyjnie uwarunkowanych powinności. W całym tym procesie musiało braknąć zdefiniowania szczegółów na samym dole wojskowej struktury i hierarchii. Kolejny aspekt to: „Wyzwania związane z procesem szkolenia. Zostały one zniwelowane dopiero wraz z utworzeniem Centrum Szkolenia WOT w Toruniu, a wyzwania związane z efektywnym dowodzeniem formacją dopiero po utworzeniu batalionu dowodzenia WOT w 2021 roku. Formacja również bardzo długo borykała się z systemem szkolenia podoficerów, którzy w formacji lekkiej piechoty opartej na ochotnikach, są naturalnym kręgosłupem zapewniającym efektywne szkolenie i dowodzenie od szczebla sekcji lekkiej piechoty<sup>1050</sup>. Konkluzja ta pokrywa się z przemyśleniami gen. Wiesława Kukuły o tzw. „wąskim gardle”, niepozwalającym szkolić pożądanej liczby ochotników. Na kanwie tych dwóch opinii, możemy przyjąć, że jednym z powodów nieosiągnięcia planowanych stanów etatowych Wojsk Obrony Terytorialnej w pierwszych etapach formowania, były problemy związane z szeroko rozumianym procesem szkolenia. Gen. Klisz prezentuje opinię także na temat podporządkowania WOT, które docelowo powinno być na poziomie innych rodzajów Sił Zbrojnych RP: „W mojej ocenie docelowym miejscem jest Dowództwo Sił Połączonych

---

<sup>1048</sup> Wywiad z gen. Maciejem Kliszem (...), op. cit.

<sup>1049</sup> Ibidem.

<sup>1050</sup> Ibidem.

(poziom operacyjny), mające w podporządkowaniu wszystkie rodzaje sił zbrojnych (poziom taktyczny): wojska lądowe, siły powietrzne, marynarkę wojenną, wojska specjalne i właśnie WOT<sup>1051</sup>. Rozwiązanie z podporządkowaniem formacji pod Ministra Obrony Narodowej miało zapewnić dostęp do zasobów (m.in. finansowych czy sprzętowych), ale również skrócić okres przygotowania i wdrażania dokumentów prawnoadministracyjnych, niezbędnych do zbudowania formacji opartej na ochotnikach (przy braku decyzji politycznej o odwieszeniu zasadniczej, obowiązkowej służby wojskowej)<sup>1052</sup>.

### 3.7. Wnioski

Analiza przeprowadzona w trzecim rozdziale dysertacji pozwoliła na wielowymiarowe ujęcie problematyki obrony terytorialnej, osadzając proces tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT) w głębokim kontekście historycznym, teoretycznym oraz polityczno-ustrojowym. Badania wykazały, że formacje terytorialne nie są nowym, doraźnym rozwiązaniem, lecz stanowią trwały element polskiej tradycji wojskowej, ewoluujący od pospolitego ruszenia, przez formacje powstańcze i Armię Krajową, aż po współczesny piąty rodzaj Sił Zbrojnych RP. Kluczowym wnioskiem płynącym z części historycznej i definicyjnej jest stwierdzenie, że obrona terytorialna jest immanentną częścią systemu bezpieczeństwa państwa, uzupełniającą potencjał wojsk operacyjnych. Zdefiniowano różnicę między systemem obrony terytorialnej (obejmującym również organy dowodzenia i administrację) a wojskami obrony terytorialnej, będącymi narzędziem wykonawczym. Jednocześnie wskazano na istotne rozróżnienie, a zarazem konieczność synergii, między WOT a obroną cywilną, której struktury w badanym okresie uległy degradacji, co w sytuacjach kryzysowych (jak pandemia) wymusiło przejęcie części zadań niemilitarnych przez wojsko.

Szczegółowe badania nad procesem formowania WOT w latach 2015–2017 wykazały, że powstanie tej formacji było efektem silnej determinacji politycznej ówczesnego kierownictwa Ministerstwa Obrony Narodowej, wspartej zmianą uwarunkowań geopolitycznych (agresja Rosji na Ukrainę). Proces ten, oparty na autorskiej koncepcji dra Grzegorza Kwaśniaka, realizowany był na polecenie ówczesnego szefa MON Antoniego Macierewicza. Tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej charakteryzowało się wysoką dynamiką, obejmującą zmiany legislacyjne (nowelizacja ustawy o powszechnym

---

<sup>1051</sup> Ibidem.

<sup>1052</sup> Ibidem.



obowiązku obrony) oraz szybkie budowanie struktur brygadowych, poczynając od ściany wschodniej. W zakresie struktury i szkolenia, badania potwierdziły innowacyjność przyjętego modelu. Wprowadzenie trzyletniego cyklu szkolenia, systemu weekendowego oraz struktury opartej na „wspaniałej dwunastce” (sekcji lekkiej piechoty) pozwoliło na zagospodarowanie potencjału ochotników i połączenie służby wojskowej z życiem zawodowym. Choć pierwotna koncepcja „kompanii w każdym powiecie” ewoluowała w stronę struktur batalionowych dostosowanych do demografii i możliwości infrastrukturalnych to zachowano kluczową zasadę terytorialności.

Analiza opinii ekspertów wskazuje na ewolucję postrzegania WOT. Pomimo różnorodności ich perspektyw, należy zwrócić uwagę na punkty wspólne, które wymieniało większość badanych. Niewątpliwie najczęstszym elementem było wyrażanie nieufności lub zdecydowanej krytyki na temat początkowego etapu budowania Wojsk Obrony Terytorialnej. Opinie te, badani artykułowali w swojej wcześniejszej działalności politycznej, publicystycznej oraz naukowej. Bardzo często były one efektem wielu emocji, które od samego początku budziło budowanie nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP. Podsycaniu ich służyła oczywiście sylwetka głównego orędownika i inicjatora politycznego tych przedsięwzięć - Antoniego Macierewicza, który od wielu lat był jednym z najbardziej charakterystycznych uczestników debaty publicznej. Celem autora dysertacji nie jest ocena dorobku byłego szefa Ministerstwa Obrony Narodowej jako polityka – takie zaszczytne i trudne zadanie przypada specjalistom z zakresu politologii. Należy jednak wyjaśnić, że niemożliwe jest rozpatrywanie powstania Wojsk Obrony Terytorialnej, bez pominięcia osoby, która od pierwszych dni była utożsamiana z tym projektem. Tym samym wszystkie odczucia, które wzbudzał Antoni Macierewicz zostały utożsamione z jego najważniejszym i największym przedsięwzięciem. Zasadną więc podstawę miały obawy np. dra Janusza Onyszkiewicza czy też dr hab. Romualda Szeremietiewa szczególnie, że osoby te nie były wyłącznie teoretykami wojskowości a bezpośrednio znały pragmatykę pracy w Ministerstwie Obrony Narodowej. Do zbioru uzasadniającego wątpliwości należy zaliczyć, to jak pionierskim i złożonym przedsięwzięciem było budowanie nowego rodzaju Sił Zbrojnych, który wielkością miał odpowiadać połowie ówczesnej armii (jeśli przyjmiemy jej szacunkową wielkość na poziomie około 100 tys. żołnierzy). Fakt ten należycie podkreślił gen. Maciej Klisz, twierdząc wprost, że nie było w Polsce wtedy podobnych doświadczeń praktycznych a tym samym podręczników, procedur, więc budowanie WOT- nie miało odpowiednika w dotychczasowych działaniach bo nawet tworzenie Wojsk Specjalnych – w założeniu elitarnych i mało licznych, nie mogło się

równać z tworzeniem struktur w każdym województwie – a pierwotnie jak zakładano nawet w każdym powiecie. W tym procesie jak wskazano ujawniły się nawet konflikty wewnątrz partii rządzącej, co również wpływało negatywnie na przekaz informacyjny. Do powyższych czynników dodając jeszcze zamysł podporządkowania Wojsk Obrony Terytorialnej bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej, udało się wykreować kolejne pole sporu w ramach którego badani wypowiedzieli się jednoznacznie, że w dłuższej perspektywie model ten jest nie do przyjęcia i utrzymania. Chociaż należy przypomnieć, że podporządkowanie WOT szefowi MON, zdaniem prof. gen. Bogusława Packa, przyniosło zamierzony skutek. Gen. Mirosław Różański, jako jedyny zwrócił uwagę na pomijany jego zdaniem czynnik dużej rotacji w ramach służby i składanych wnioskach o rezygnację. Pokrótce odnosząc się do tego zagadnienia należy przywołać oficjalne dane przedstawione przez Dowódcę Wojsk Obrony Terytorialnej gen. Krzysztofa Stańczyka. Od początku istnienia Wojsk Obrony Terytorialnej do końca 2024r. przeszkolono ponad 78 tys. żołnierzy. Na różnych etapach służby odeszło 42,5 tys. osób. Nie oznacza to jednak, że osoby te „zniknęły” z szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa – stały się częścią rezerwy. Gen. Stańczyk podczas posiedzenia Podkomisji Stałej ds. Społecznych w Wojsku przekonywał: „Ci żołnierze nie odeszli w niebyt, są cały czas w strukturach osobowych i są powoływani na szkolenia krótkoterminowe i długoterminowe”<sup>1053</sup>. Według założeń Antoniego Macierewicza WOT, miał być remedium na zawieszenie obowiązkowego poboru i sposobem odbudowy rezerw. Biorąc pod uwagę takie przesłanki, należy uznać za celowy czynnik taki, że nowa formacja jest uzupełnieniem rezerw i korzystny jest fakt, że duża liczba osób przechodzi szkolenie, ma wpojoną podstawową wiedzę i nawyki a w przypadku czasu wojny, może być szybko zmobilizowana i ponownie wcielona do Sił Zbrojnych RP. W nieco odmienny sposób, tworzy się więc powszechność obrony terytorialnej.

Na bazie wszystkich tych paradygmatów powstała chyba najsurowsza i najbardziej radykalna wypowiedź ówczesnego posła Władysława Kosiniaka Kamysza, postulującego likwidację Wojsk Obrony Terytorialnej, które nie miały przynosić żadnego pozytywnego skutku w zakresie bezpieczeństwa. Opinia ta była wielokrotnie cytowana i przypominana przez przedstawicieli stronnictw politycznych jednak, znalazły się też osoby, które usprawiedliwiają podobną retorykę. Ku zaskoczeniu autora dysertacji, ówczesny wiceszef resortu obrony narodowej a obecny poseł Marcin Ociepa (PiS), znajduje zrozumienie dla

---

<sup>1053</sup> Nagranie posiedzenia sejmowej Podkomisji Stałej ds. Społecznych w Wojsku z dnia 09.01.2025r., [sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=08814AD3CC99A1F6C1258BF800520F81](http://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=08814AD3CC99A1F6C1258BF800520F81), (dostęp z dnia 12.02.2025r.).

tych słów, uważając je za normalny element debaty publicznej i specyfikę działań partii opozycyjnych: „Ja wolałbym abstrahować się od tych ocen wygłaszanych przez ówczesną opozycję, dlatego że one są charakterystyczną cechą jednak polskiej debaty publicznej, która zakłada, że krytykuje się wszystko, co robi rząd”<sup>1054</sup>. Dlatego też, słuszne jest analizowanie tej wypowiedzi z perspektywy działań ugrupowania opozycyjnego a nie w formie bezpośredniej zapowiedzi realizacji przedstawionego pomysłu. Niezbyt często zdarza się sytuacja, że polityk a szczególnie Wiceprezes Rady Ministrów, przyznaje się do błędu swoich poprzednich ocen i koryguje te opinie. Przyznanie w ramach przeprowadzonych badań przez dra Władysława Kosiniaka Kamysza o jego przeświadczeniu o zasadności istnienia Wojsk Obrony Terytorialnej a także o ich właściwej roli w systemie bezpieczeństwa państwa, obrazuje dwie kwestie. Pierwszą jest umiejętność weryfikacji własnych poglądów na bazie analizowanych doświadczeń, drugą spełnienie właściwej roli przez WOT w ramach podejmowanych szerokich działań, począwszy od pomocy w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych na ochronie wschodniej granicy kończąc. W przeświadczeniu badanych, nie spełniły się najgorsze scenariusze, polegające na ideologizacji tej formacji, utworzenia militarnych partyjnych bojówek. Urzeczywistniło się jednak wiele błędów i zaniedbań począwszy od potencjalnego faworyzowania WOT-u kosztem pozostałych Sił Zbrojnych RP, problemów w szkoleniu ochotników czy też zajmowania najważniejszych stanowisk wojskowych przez osoby wywodzące się z nowej formacji. Pomimo tego ideę, proces tworzenia oraz samo utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej należy ocenić pozytywnie jako element realizacji polityki bezpieczeństwa RP.

---

<sup>1054</sup> Wywiad z Marcinem Ociepą (...), op. cit.

## **Rozdział IV**

### **Realizacja polityki bezpieczeństwa w okresie pandemii COVID-19**

#### **4.1. Polityka bezpieczeństwa w kontekście uwarunkowań pandemii COVID-19**

##### **4.1.1. Przygotowanie państwa w przededniu pandemii**

O ile udało się już zdefiniować zakres znaczeniowy pojęcia bezpieczeństwo oraz określić czym jest polityka bezpieczeństwa a także poddać analizie akty prawne na które się opera, należy w dalszej kolejności skupić się na zawężeniu tej tematyki i podjąć rozważania nad określeniem uwarunkowań polityki bezpieczeństwa w okresie zagrożenia chorobą COVID-19. Wyszczególnić możemy cały szereg rozproszonych dokumentów (zarówno planistycznych jak i strategicznych), składających się na dorobek procedur w okresie zagrożeń chorobami zakaźnymi. Pojęcie pandemia – szczególnie w polskich warunkach przyjęło się utożsamiać z zagrożeniem COVID-19, to nie jest to jedyne tego typu spodziewane zagrożenie w XXI w. Już w 2008r. powołano Krajowy Komitet do spraw Pandemii Grypy, w którego skład wchodziłi eksperci i przedstawiciele wielu ministerstw. Zespół ten działał przy ministrze zdrowia i miał na celu wsparcie koordynacji działań w przypadku wystąpienia globalnego zagrożenia a także powinien monitorować sytuację epidemiczną w Polsce i na świecie<sup>1055</sup>. W ramach tego gremium w 2009 roku powstał interdyscyplinarny, opierający się na wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia – Polski Plan Pandemiczny. W dokumencie tym ujęto rekomendacje działań na szczeblu centralnym i lokalnym oraz zapisy dotyczące działań poszczególnych resortów podejmowanych w zależności od fazy pandemii, były w nim także strategie dotyczące komunikacji i organizacji opieki zdrowotnej<sup>1056</sup>. Pomimo próby szerokiego ujęcia tematu, plan ten odzwierciedlał ówczesny stan prawny i nie został dostosowany do późniejszych wyzwań. Biorąc pod uwagę rangę dokumentu określoną już w jego nazwie, wytyczne takie i rozwiązania byłyby szczególnie przydatne w sytuacji wybuchu zagrożenia COVID-19. Jednak dezaktualizacja programu, doprowadziła do jego nieprzydatności co pozwala poszukiwać dalszych rozwiązań na których państwo mogło oprzeć swoje działania. Takimi cyklicznie aktualizowanymi centralnymi dokumentami, które powinny brać pod uwagę zagrożenia epidemiczne i na których opierała się polityka bezpieczeństwa RP w kontekście

---

<sup>1055</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie powołania Krajowego Komitetu do Spraw Pandemii Grypy, (Dz.Urz.MZ.2008.5.22).

<sup>1056</sup> Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia Jakuba Szulca z dnia 09.12.2009r. - na interpelację nr 12706 w sprawie epidemii grypy na Ukrainie, dokument pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

uwarunkowań pandemii COVID-19 były: Narodowy Program Zdrowia oraz Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego.

Narodowy Program Zdrowia to strategiczny dokument polityki bezpieczeństwa RP w zakresie ochrony zdrowia, wyznaczający najważniejsze cele i wyznania, przygotowywany w kilkuletnim horyzoncie czasowym. W ostatniej dekadzie obowiązywały trzy programy w następujących po sobie okresach. Pierwszy obejmujący najdłuższy okres: lata 2007 – 2015, oraz dwa kolejne realizowane już w okresie pandemii COVID – 19, obejmujące zakres lat 2016 – 2020 i 2021 – 2025. Pierwszy wyszczególniony program odwoływał się do wielu dokumentów i tendencji międzynarodowych takich jak: Światowa Deklaracja Zdrowia, założenia programu Unii Europejskiej w dziedzinie zdrowia publicznego czy też Strategia Zdrowie 21 – Zdrowie dla Wszystkich w XXI wieku<sup>1057</sup>. Określał on 8 celów strategicznych dla bezpieczeństwa w tym zakresie. Jednym z tych celów było zwiększenie skuteczności zapobiegania chorobom zakaźnym i zakażeniom. Jako potwierdzenie konieczności długofalowych działań w tej dziedzinie, autorzy wykazali, iż zapadanie na choroby zakaźne jest poważnym problemem ponieważ biorąc pod uwagę statystyki, w Polsce niektóre z tych chorób występują dużo częściej niż w innych krajach Unii Europejskiej. Wykazano, że ówczesznie najczęstsze i najbardziej groźne były: zakażenia pokarmowe, WZW typu C oraz gruźlica. Określono, że jednym z czynników, który może doprowadzić do wystąpienia nieznanych dotąd chorób zakaźnych (a tym samym wystąpienia epidemii/pandemii), miało to być masowe przemieszczanie ludzi i towarów stanowiące efekt globalizacji. Jako przykład takiego czynnika podano pojawienie się w Europie wirusa tzw. ptasiej grypy. W Narodowym Programie Zdrowia Publicznego 2007 – 2015, w kontekście chorób zakaźnych przedstawiono następujące cele:

1. Zmniejszenie liczby zatruc pokarmowych i zakażeń żołądkowo-jelitowych wywoływanych przez czynniki biologiczne.
2. Zmniejszenie zapadalności na choroby przenoszone przez naruszenie ciągłości tkanek, ze szczególnym uwzględnieniem WZW typu C i HIV.
3. Zmniejszenie zapadalności na choroby zakaźne, którym można zapobiegać przez szczepienia.
4. Zmniejszenie zapadalności na choroby przenoszone drogą płciową.
5. Zmniejszenie zapadalności na gruźlicę.
6. Poprawa sytuacji w skali kraju w zakresie zakażeń szpitalnych.

---

<sup>1057</sup> A. Małodzińska, *Narodowy Program Zdrowia wyrazem Polskiej publicznej polityki zdrowia*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(25)/2014, s. 108.

## 7. Ograniczenie możliwości szerzenia się chorób przeniesionych do Polski<sup>1058</sup>.

Narodowy Program Zdrowia na lata 2016 – 2020, został przygotowany na podstawie nowo uchwalonej ustawy o zdrowiu publicznym. Według tych kodyfikacji program powinien być ukierunkowany na: wydłużenie życia ludności Rzeczypospolitej Polskiej, poprawę jakości życia związanej ze zdrowiem, ograniczanie społecznych nierówności w zdrowiu. By osiągnąć te założenia, program musiał przedstawiać cele operacyjne (najważniejsze wyzwania) oraz szczegółowo ujęte zadania służące wypełnieniu tych założeń w tym: podmioty odpowiedzialne za przedsięwzięcia i środki finansowe zabezpieczone na wypełnienie celów programu<sup>1059</sup>. W myśl ustawy, dokument stał się też próbą usystematyzowania rozproszonych przedsięwzięć na rzecz zdrowia publicznego, którego punktem odniesienia powinno być szeroko rozumiane państwo a nie tylko sektor medyczny<sup>1060</sup>. Również w tym programie znalazły się odniesienia dotyczące chorób zakaźnych, ujęte jednak w inny sposób. W ramach czwartego celu operacyjnego obejmującego ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki, wyszczególniono profilaktykę chorób zakaźnych, którymi można było się zarazić w powyżej opisanym środowisku. Takie określenie w 2016 roku, możliwych zagrożeń i walki z nimi miało szczególnie istotną wartość w przypadku wystąpienia pandemii COVID-19 w trakcie, której starano się marginalizować ryzyko zachorowań właśnie w środowisku zewnętrznym, miejscach pracy i nauki (czemu służyły licznie wprowadzane restrykcje). W programie jako odpowiedzialnego za realizację tego celu operacyjnego wskazano m.in. ministra zdrowia oraz szefa resortu obrony narodowej. Do realizacji celu przygotowano wiele zadań kierunkowych takich jak: kształtowanie środowiska przyjaznego zdrowiu, zmniejszanie narażenia na biologiczne czynniki chorobotwórcze (czego głównym realizatorem miała być współpraca MSZ oraz MON), profilaktyka chorób zakaźnych i zakażeń u ludzi z uwzględnieniem podwyższonego ryzyka związanego z pełnieniem służby przez żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Za równie istotne zadania, należy uznać rozpoczęcie prac z zakresu określenia biologicznych

---

<sup>1058</sup> Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 - 2015, załącznik do Uchwały Nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007r.

<sup>1059</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, art. 9, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608, z 2023 r. poz. 1718).

<sup>1060</sup> T. Karkowski, D. Karkowska, P. Skoczylas, *Zdrowie publiczne i Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” nr (12)/2016, s. 74.

czynników chorobotwórczych powodujących choroby zakaźne, które miały opierać się na poniższych paradygmatach:

1. Potwierdzania podejrzenia zakażenia lub choroby zakaźnej.
2. Prowadzenia badań przeglądowych oraz nadzoru środowiskowego zakażeń i chorób zakaźnych oraz wywołujących je biologicznych czynników chorobotwórczych.
3. Identyfikacji biologicznych czynników chorobotwórczych w zakresie ich cech genotypowych i fenotypowych, w tym ich lekooporności.
4. W przypadkach uzasadnionych sytuacją epidemiologiczną oraz potrzebami krajowego i międzynarodowego nadzoru epidemiologicznego prowadzenia niezbędnych badań do potwierdzenia obecności biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących choroby zakaźne<sup>1061</sup>.

Już w pierwszym roku obowiązywania Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016 – 2020, w Senacie RP zorganizowano konferencję na temat możliwych działań w której uczestniczyło wielu ekspertów z zakresu medycyny. Prof. Mirosław Wysocki, zwrócił uwagę na konieczność prowadzenia kompleksowych działań przeciwko chorobom zakaźnym, ponieważ według niego takie inicjatywy przynoszą skuteczny efekt. Jako przykład podał kampanię uświadamiającą przed zagrożeniem ze strony wirusa HCV, którym zaraziło się w Polsce 200 tys. osób<sup>1062</sup>.

Nakładem Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, powstał raport nt.: *„Diagnoza istniejącej organizacji i funkcjonowania systemu zdrowia publicznego w Polsce - rzeczywisty sposób działania systemu”*. Autorzy krytycznie donieśli się do monitorowania zagrożeń zdrowia i procedur reagowania na sytuacje kryzysowe determinowane problematyką bezpieczeństwa zdrowia. Uznali, że procedury opisujące takie działania się rozporoszone i często pomijany jest w nich udział resortu zdrowia. Natomiast pozytywnie oceniono, nadzór nad chorobami zakaźnymi oraz współpracę z WHO<sup>1063</sup>. Ta sama instytucja w 2018r. wydała instrukcje do przygotowania placówek medycznych na wypadek wystąpienia pandemii grypy. Biorąc pod uwagę podobną drogę przenoszenia wirusa powodującego gripę oraz COVID-19, wytyczne te stały się podstawą późniejszych działań. Znalazły się tam instrukcje pobierania materiałów

---

<sup>1061</sup> Narodowy Program Zdrowia na lata 2016 – 2020, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2016r.

<sup>1062</sup> Stenogram z senackiej konferencji z dnia 8 marca 2017r. nt.: Narodowy Program Zdrowia 2016 – 2020, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1063</sup> D. Cianciara, K. Lewtak, M. Gajewska (i inni), *Diagnoza istniejącej organizacji i funkcjonowania systemu zdrowia publicznego w Polsce - rzeczywisty sposób działania systemu*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2017, s. 62 – 63.

wymazowych z nosa i gardła. Autorzy przewidzieli też, sytuację szybkiego rozprzestrzeniania choroby, które może doprowadzić mogło do osłabienia i niewydolności służby zdrowia, dlatego należało przedsięwziąć rozwiązania polegające na koordynacji lokalnych, wojewódzkich i krajowych zakładów opieki zdrowotnej, tak by zapewnić odpowiednią opiekę w miejscach, które mają większe możliwości hospitalizacji. W tym celu należało określić możliwości i wydolność danych placówek a także usystematyzować komunikację między tymi jednostkami. Proponowano przygotować procedury izolacji/kwarantanny oraz zabezpieczyć łańcuch dostaw produktów medycznych i środków ochrony indywidualnej, ponieważ prognozowano, że w wyniku rozwoju zagorzenia produkty te mogą szybko się wyczerpać. Sprzęt taki jak respiratory powinien zostać sprawdzony i zewidencjonowany. Przewidziano, także dalsze konsekwencje walki z pandemią i instruowano by:

- zapewnić ciągłość działalności placówek medycznych (poprzez np. określenie zasad pracy personelu tak by był w gotowości);
- określić procedury postępowania ze zwłokami oraz wyznaczyć miejsca ich przechowania, ustalić pojemności chłodni i innych miejsc do przetrzymywania zwłok;
- określić procedury podawania szczepionek personelowi narażonemu na kontakt z zarażonymi, określić liczbę szczepionek przeciwpandemicznych przeznaczonych dla pacjentów;
- izolować pacjentów, którzy mogli mieć kontakt z wirusem pandemicznym;
- zapobiegać zarażeniu wirusem pandemicznym przez personel medyczny;
- zapewnić obieg informacji oraz przekazywać dane o nowych zakażeniach do instytucji zajmującej się koordynacją działań przeciwpandemicznych<sup>1064</sup>.

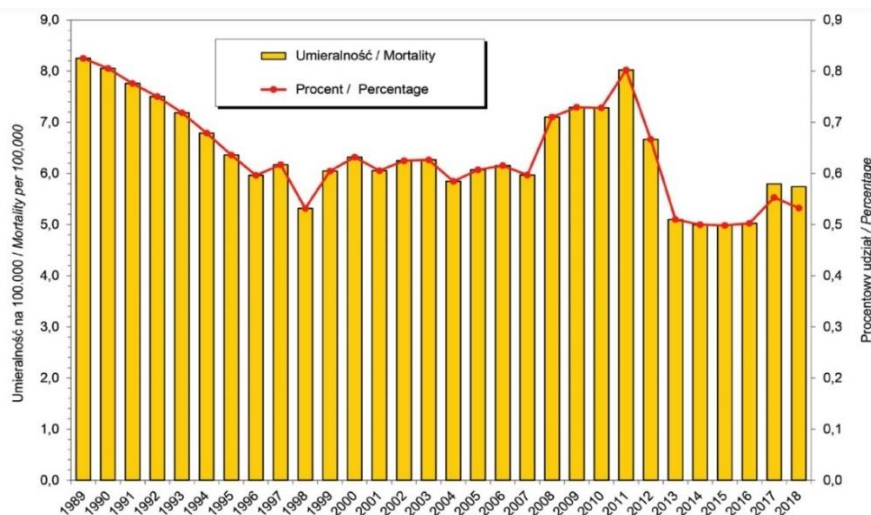
Realizacja Narodowego Programu Zdrowia, była przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli, która wydając z tej okazji stosowny raport w kwietniu 2020r. oceniała działania bardzo krytycznie. W dokumencie możemy przeczytać, że „Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020, w okresie objętym kontrolą, nie stanowił efektywnego narzędzia realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Jego wdrożenie w niewielkim stopniu wpłynęło na zwiększenie zakresu podejmowanych działań, a w konsekwencji na

---

<sup>1064</sup> L. Brydak, A. Masny, *Wytyczne do przygotowania placówek medycznych na wypadek wystąpienia pandemii grypy*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2018, s. 1 – 30.



realizację celu strategicznego, jakim jest wydłużenie życia w zdrowiu, poprawa zdrowia i związanej z nim jakości życia ludności oraz zmniejszenie nierówności społecznych w zdrowiu”<sup>1065</sup>. To niejedyne zastrzeżenia, kontrolerzy analizując realizację konkretnych działań doszli do wniosku, że nie zostały prawidłowo określone sektory odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego czego efektem była nieskuteczna realizacja celów na szczeblu lokalnym. Dalej zaznaczono, że nie przeprowadzono także pełnej analizy potrzeb całego systemu ochrony zdrowia, czego efektem było mylenie wielu pojęć i podejmowanie zadań, które nie mieściły się w szerokim rozumieniu ochrony zdrowia. Nieskuteczna była również koordynacja przedsięwzięć na poziomie centralnym, skutkująca małą efektywnością całego wieloletniego przedsięwzięcia. Z realizacją zadań nie poradził sobie także minister zdrowia, do którego spływały raporty w sprawie realizacji programu. W 95% tych dokumentów wykryto błędy, co finalnie skutkowało nierzetelnym przedkładaniem informacji Radzie Ministrów, która mogła być wprowadzana w błąd w aspekcie rzeczywistego stanu zdrowia publicznego<sup>1066</sup>. Z punktu polityki bezpieczeństwa państwa jest to kluczowa ocena wielu mechanizmów centralnych i lokalnych, które wymagają pilnej poprawy. Efekty tych ustaleń, będących skutkiem kilkuletniej aktywności, opublikowane na początku pandemii COVID-19, są jednym z najważniejszych wyznaczników elementów, które państwo musiało poprawić w celu nawiązania skutecznej walki z nowym globalnym zagrożeniem.



Rysunek 42. Umieralność na choroby zakaźne (na 100.000 ludności) i procentowy udział zgonów z powodu tych chorób w ogólnej liczbie zgonów w Polsce w latach 1989-2018

Źródło: B. Wojtyński, P. Goryński (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2020, s. 286.

<sup>1065</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli nt.: Realizacja zadań Narodowego Programu Zdrowia 2016 – 2020, KZD.430.001.2020, Nr ewid. 2/2020/P/19/060/KZD.

<sup>1066</sup> Ibidem.

W 2020 roku ukazał się także raport pt.: „*Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*”, zakres dotyczący chorób zakaźnych został przygotowany w przededniu pandemii COVID-19 i miał optymistyczny charakter. Badacze zauważyli, że poziom umieralności na choroby zakaźne od wielu lat jest na podobnym niskim poziomie, chociaż w przypadku niektórych chorób, zdarzają się odchylenia od normy. Według autorów wieloletnia tendencja umieralności wydawała się spadkowa i relatywnie korzystna<sup>1067</sup>.

Przechodząc do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego należy zauważyć, że dokument ten jako centralny i na bieżąco (nie rzadziej niż raz na 2 lata) aktualizowany zbiór zagrożeń wraz z oceną ryzyka ich wystąpienia, jest głównym i uzgodnionym z wieloma podmiotami algorytmem postępowania na wypadek wystąpienia sytuacji wpływających na bezpieczeństwo państwa. Plan uchwała Rada Ministrów co jednocześnie daje odzwierciedlenie określenia najważniejszych, zagrożeń których spodziewa się rząd<sup>1068</sup>. W planie systematycznie pojawia się zagrożenie dotyczące epidemii. Plan z 2017r. szacuje wystąpienie zagrożenia jako „możliwe”, co jest środkową pozycją w systematyce zagrożeń, która ma następujące szczeble – bardzo rzadkie, rzadkie, możliwe, prawdopodobne, bardzo prawdopodobne. Również skutki dla bezpieczeństwa nie zostały uznane jako poważne, określono je jako średnie (za bardziej groźne uznano katastrofy morskie, przerwy w dostawie prądu czy też powódzie). Takie ujęcie pozwala przyjąć, że władze centralne i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo, pomimo świadomości sytuacji, zasłłości historycznych oraz obowiązujących aktów prawnych nie uważały, że epidemia może być czynnikiem, który w zaledwie kilka lat zmieni funkcjonowanie państwa i wywrze głębokie skutki zarówno społeczne jak i ekonomiczne<sup>1069</sup>. Najbardziej zaskakujące wydaje się zastosowanie dokładnie takiego samego stopniowania zagrożenia i skutków wystąpienia epidemii, w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego z 2020r., który jak możemy założyć był przygotowany nieco wcześniej, przed pierwszymi przypadkami wykrycia COVID-19 w Polsce<sup>1070</sup>. Dopiero aktualizacja opublikowana w następnym roku, zmieniła ocenę i na kanwie matrycy zagrożeń, prawdopodobieństwo wystąpienia epidemii również

---

<sup>1067</sup> B. Wojtyniak, P. Goryński (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2020, s. 286 - 343.

<sup>1068</sup> E. Olejniczak – Szalkowska, *Model prawny współdziałania organów administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego. Zagadnienia wybrane*, „Acta Iuridica Resoviensia” nr 3(34)/2021, s. 267 – 269.

<sup>1069</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2017, część A, s. 6, materiał pochodzi z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

<sup>1070</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2020, część A, s. 3, materiał pochodzi z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

zostało na średnim poziomie określone jako „możliwe”, jednak skutki dla bezpieczeństwa po wystąpieniu tego czynnika zostały skategoryzowane jako katastrofalne<sup>1071</sup>.

#### 4.1.2. Główne założenia polityki bezpieczeństwa RP w okresie pandemii

Podjmując próbę charakterystyki realizacji polityki bezpieczeństwa RP realizowanej w wyniku wystąpienia pandemii COVID-19, należy usystematyzować dokumenty, dane oraz podmioty, które odegrały w tym procesie szczególną rolę. Autor dysertacji, zwrócił się do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą o udostępnienie dokumentów (analiz, protokołów raportów oraz innych opracowań), które miały wpływ na podejmowanie decyzji determinujących proces zwalczania pandemii. Na mocy decyzji sekretarza stanu Andrzeja Klarkowskiego - zastępcy szefa KPRM, udało się pozyskać dokumenty m.in. opracowania i rekomendacje przygotowane przez radę medyczną ds. COVID-19. Podjęto również próbę wglądu do protokołów Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, jednak dokumenty te pochodzące z czasów pandemii zostały utajnione. Biorąc pod uwagę te niedogodności, by usystematyzować wiedzę na temat kształtowania polityki bezpieczeństwa w tym okresie, autor dysertacji przeprowadził wywiad ekspercki z prof. Andrzejem Horbanem – głównym doradcą Prezesa Rady Ministrów ds. COVID-19. To właśnie ta osoba i kierowana przez niego rada, miały szczególnie ważną rolę w kreowaniu pomysłów i rozwiązań, które prowadził rząd. Według prof. Horbana, polityka bezpieczeństwa RP w czasie pandemii musiała opierać się na wiedzy oraz doświadczeniu, przy czym ta wiedza pochodziła właśnie z doświadczenia. Polityka państwa powinna polegać na stosowaniu środków (i procedur już znanych), jednak nie opartych na zasadzie: *vox populi, vox Dei* a nieco zmienionej: *vox medicune, vox Dei*<sup>1072</sup>. Pomimo takich przesłanek i wykazanych poprzednich podrozdziałach dokumentów opisujących procedury na wypadek epidemii prof. Hroban uważa, że polska administracja (podobnie jak innych państw) nie była przygotowana na wystąpienia takiego globalnego zagrożenia, twierdził że „mamy dość słabą administrację publiczną” w odniesieniu do takich wyznań, ponieważ nie umiemy wykształcić tzw. pamięci instytucjonalnej i czym innym jest posiadanie procedur a czym innym ich świadomość i realizacja. Według naukowca, brak pamięci instytucjonalnej (szczególnie na niższych poziomach administracji) jest o tyle negatywnym zjawiskiem, ponieważ epidemie są jednym

---

<sup>1071</sup> Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2021, część A, s. 7, materiał pochodzi z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

<sup>1072</sup> Wywiad z prof. Andrzejem Horbanem przeprowadzony w dniu 07.02.2023r., w ramach badań do niniejszej dysertacji.

z najstarszych zagrożeń, które towarzyszą ludzkości od samego początku jej istnienia a metody walki bywają podobne<sup>1073</sup>. Dlatego prof. Horban uważa za mało racjonalne niekorzystanie z poprzednich doświadczeń (szczególnie na początku pandemii), ponieważ jego zdaniem większość procedur i działań (oprócz lockdownów i masowej izolacji), została wprowadzona w życie i sprawdzona podczas wcześniejszego zagrożenia wirusem AH1N1. Głównym założeniem polityki bezpieczeństwa realizowanej przez rząd zdaniem prof. Horbana, było przecięcie dróg szerzenia się zakażenia tak by do minimum ograniczyć transmisję czynnika sprawczego<sup>1074</sup>.

Ogólną charakterystykę polityki bezpieczeństwa RP w trakcie pandemii, podjęło już kilku naukowców. Warto dokonać też przeglądu ich prac i prześledzić ich wnioski. Dr Maciej Magiera, na kanwie doświadczeń pierwszych miesięcy rozwoju COVID-19 na świecie, zaproponował dwa modele, które przyjmowały poszczególne państwa. Pierwszy z nich to dobrowolny przymus, gdzie zamiast wolności jednostki na piedestale stawia się bezpieczeństwo całej społeczności. Pomimo złudnej dobrowolności (np. w aspekcie szczepień lekarzy), za niepodporządkowanie się temu „zaleceniu”, medycy są odsuwani od pracy. Jako przykład adaptacji takiego modelu, badacz podaje Kanadę<sup>1075</sup>. Drugi z nich określony jako umiarkowany sanitaryzm, polega na balansowaniu pomiędzy ograniczaniem praw obywateli a walką z zagrożeniem. Władze bardziej wydają konkretne zalecenia, niż obowiązujące normy, których łamanie spotyka się z sankcjami karnymi. Przykładem państwa, stosującego taki model według dra Magiery była Wielka Brytania<sup>1076</sup>.

Dr Piotr Robakowski i Joanna Synowec prezentują stanowisko, że Polska walkę z nowym zagrożeniem rozpoczęła już kilka miesięcy przed wykryciem pierwszego przypadku COVID-19 w naszym kraju. Wyrazem tej aktywności było m.in. wprowadzenie procedur dotyczących pasażerów przylatujących z Chin oraz komunikaty Głównego Inspektora Sanitarnego, ostrzegające o podróżach do krajów w których wykryto chorobę takich jak Korea Południowa i Włochy. Badacze działania przeciwpandemiczne podzielili na cztery segmenty. Pierwszy – zwiększenie możliwości państwa do działania przeciwko globalnemu zagrożeniu. W ramach tego konsekwentnie zwiększano możliwości systemu ochrony zdrowia: np. liczbę dostępnych łóżek w szpitalach, liczbę zespołów transportujących chorych na COVID-19. Drugi – opierał się na masowym testowaniu osób

---

<sup>1073</sup> Ibidem.

<sup>1074</sup> Ibidem.

<sup>1075</sup> M. Magiera, *Polityka bezpieczeństwa w przeciwdziałaniu COVID-19 na przykładzie Polski*, „Colloquium Pedagogika – Nauki O Polityce I Administracji” nr 4(44)/2021, s. 166.

<sup>1076</sup> Ibidem, s. 168.

u których podejrzewano zakażenie. Trzeci – prewencja polegająca na ograniczeniach przemieszczania się ludzi, promowania i przeprowadzania szczepień ochronnych<sup>1077</sup>.

Profesorowie Paweł Gromek oraz Grzegorz Gudzbeler główny nurt walki z pandemią postrzegają podobnie jak prof. Horban. Według ich opisu, wysiłki państwa powinny być skupione na ograniczeniu transmisji patogenu, co doprowadzi do zmniejszenia ilości zakażeń a tym samym w dalszej perspektywie opanowania sytuacji. Służące temu zadania dzielą na dwie grupy – operacyjne (odnoszące się do osób chorych) oraz restrykcyjne (kształtujące warunki rozprzestrzeniania się zagrożenia)<sup>1078</sup>.

Przyjmując powyższą wykładnię, możemy podjąć próbę określenia kolejnych uwarunkowań wpływających na realizację przeciwdziałania pandemii. Miały na to wpływ następujące czynniki:

- **Międzynarodowy** – polegający na współpracy z koncernami farmaceutycznymi, (które produkowały nowo powstałe i zatwierdzone szczepionki) oraz organizacjami takimi jak Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), (która wydawała aktualne zalecenia i monitorowała sytuację w poszczególnych częściach globu). Równie ważne było analizowanie skuteczności działań innych państw walczących z pandemią i stosowanie sprawdzonych w rozwiązaniach w Polsce.
- **Wewnętrzny** – oparty na współpracy organów administracji rządowej/samorządowej, podmiotów ochrony zdrowia oraz Sił Zbrojnych RP. Warto podzielić go na kilka szczebli:
  - ogólnokrajowy – skupiony na pracy organów centralnych, polegający na działaniach konstytucyjnych oraz ustawowych gremiów. Szczególnie ważną rolę w tej kwestii odegrali: Prezydent RP - jako Zwierzchnik Sił Zbrojnych RP oraz osoby wspierające jego działania; Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący właściwymi działami administracji odpowiadający zarówno za prowadzenie polityki wewnętrznej jak i zagranicznej.
  - wojewódzki – skupiony na współdziałaniu terenowej administracji rządowej z organami centralnymi oraz wojewódzkimi służbami, strażami inspekcjami i innymi podmiotami podległymi wojewodzie. Na szczeblu wojewódzkim wyróżniamy dwoistość administracji: samorządową (z zarządem województwa na czele którego stoi marszałek) oraz rządową (na czele której stoi powoływany przez premiera wojewoda). Jednak to tej ostatniej kategorii

---

<sup>1077</sup> P. Robakowski, J. Synowec, *Polityka zdrowotna RP - co zmieniło się w dobie COVID-19?* „Studia Polityczne” nr 3(48)/2020, s. 99 – 102.

<sup>1078</sup> P. Gromek, G. Gudzbeler, *Wpływ COVID-19 na system bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Wymiar funkcjonalny*, „Zeszyty Naukowe SGSP” nr 2(80)/2021, s. 42 – 43.

ustawodawca nadał większe uprawnienia w zakresie działań z zakresu bezpieczeństwa (a szczególnie w aspekcie zarządzania kryzysowego).

- lokalny (powiatowo - gminny) – oparty na strukturze samorządu terytorialnego, którego najniższą podstawową jednostką jest gmina. W tym aspekcie szczególną rolę odgrywa współpraca gmin/miast oraz powiatów - ustawodawca przewidział tworzenie na tym szczeblu ciał, które mają na tym terenie koordynować działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Również to do jednostek samorządu terytorialnego, należało zgłaszanie zapotrzebowania na pomoc Sił Zbrojnych RP (a w szczególności Wojsk Obrony Terytorialnej).

Odpowiadając na jedno z pytań badawczych, należy stwierdzić, że polityka bezpieczeństwa RP, w okresie pandemii COVID-19, powinna opierać się na wypełnieniu następujących paradygmatów:

1. Ścisłej współpracy w zakresie międzynarodowym oraz wewnętrznym (z uwzględnieniem koordynacji działań administracji na szczeblu ogólnokrajowym, wojewódzkim, lokalnym).
2. Izolowania chorych (oraz weryfikacji przestrzegania izolacji).
3. Zapewnienia efektywnej opieki medycznej chorym.
4. Zabezpieczenia niezbędnych środków ochrony osobistej dla personelu medycznego oraz służb mundurowych.
5. Zapobiegania rozprzestrzeniania się zachorowań.
6. Prowadzenia akcji szczepień, rozumianej jako powszechny, bezpłatny i dostępny dla wszystkich obywateli proces.

#### **4.2. Ogólna charakterystyka choroby COVID-19 i jej pierwsze przypadki na świecie**

W poprzednich rozdziałach udało się usystematyzować podstawy polityki bezpieczeństwa RP w zakresie zdrowia a także akty prawne, na których powinno opierać się zwalczanie przedmiotowych zagrożeń. Zanim zostanie analiza przeciwdziałania pandemii COVID-19 w Polsce, należy określić charakterystykę choroby i jej transmisję. W tej dziedzinie powstał obszerny międzynarodowy dorobek naukowy zarówno w obszarze nauk medycznych jak i społecznych. W celu usystematyzowania wiedzy a także wsparcia różnych obszarów administracji, przy prezesie Polskiej Akademii Nauk, powstał interdyscyplinarny zespół badawczy, wydający zalecenia oraz zbierający aktualne materiały aktualnych wyzwań.

Chorobę COVID-19 powoduje zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Koronawirusy znane były medycynie od lat 60. XX wieku, gdy odkryto że atakują głównie zwierzęta takie jak ptaki, koty, wielbłądy. Można podzielić je na dwa rodzaje *alpha* i *beta*. Pierwsze powodują łagodne infekcje dróg oddechowych, drugie są znacznie groźniejsze i wywołana nimi choroba przebiega znacznie ciężiej (może prowadzić do powikłań i śmierci)<sup>1079</sup>.

Pierwotnymi nosicielami zarówno SARS-CoV (który w latach 2002 – 2003 był przyczyną epidemii SARS), MERS-CoV jak i SARS-CoV-2, były nietoperze. Według wczesnych informacji, po raz pierwszy chorobę u ludzi wykryto 31 grudnia 2019r. w chińskim mieście Wuhan w prowincji Hubei<sup>1080</sup>. Dalsze badania udowodniły, że do zakażeń w tym mieście dochodziło znacznie wcześniej, z czego dało się potwierdzić przypadki z początku listopada tego samego roku. Wirus okazał się wysoce zakaźny i równie szybko zaczął rozprzestrzeniać się na terytorium Chin, chociaż lokalne władze starały się ukryć skalę zagrożenia<sup>1081</sup>. O nowym zagrożeniu na przełomie roku 2019 i 2020 została poinformowana Światowa Organizacja Zdrowia, co skutkowało nadaniem jednostce chorobowej tymczasowej nazwy 2019-nCoV – Novel coronavirus, a następnie znanej obecnie - COVID-19<sup>1082</sup>.

Światowa Organizacja Zdrowia, 20 stycznia 2020r. wydaje pierwszy raport sytuacyjnych określających nową chorobę a także podsumowujący dotychczasową wiedzę. W dokumencie, zaznaczono, że od już na początku roku organizacja miała świadomość powagi sytuacji co skutkowało uruchomieniem systemu zarządzania incydentami na wszystkich trzech poziomach: krajowym, regionalnym i globalnym w siedzibie głównej. Opracowano tymczasowe wytyczne dotyczące diagnostyki laboratoryjnej, leczenia klinicznego, zapobiegania zakażeniom i ich kontroli w placówkach opieki zdrowotnej, opieki domowej nad pacjentami z łagodnym przebiegiem. Utworzono także projekt badawczo – rozwojowy w celu opracowania skutecznych terapii i szczepionek. Do tej pory w Chinach zidentyfikowano już kilkaset przypadków COVID-19. Epicentrum nadal było miasto Wuhan oraz prowincja Hubei w której odnotowano 258 ze wszystkich 282

---

<sup>1079</sup> M. Bielińska, M. Zadurska, E. Czochrowska, *COVID-19: the current knowledge*, „Ortho Forum” nr 1(16)/2020, s. 27.

<sup>1080</sup> L. Pawlik, E. Śpiołek, J. Fichna Jakub (i inni), *Charakterystyka wirusa SARS-CoV-2 i potencjalne farmakologiczne sposoby leczenia*, „Postępy Biochemii” nr 2(60)/2020, s. 83.

<sup>1081</sup> E. Nowakowska, S. Michalak, *COVID-19 – choroba wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 globalnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego*, „Postępy Mikrobiologii” nr (59)/2020, s. 227 – 228.

<sup>1082</sup> O. Fagbule, *2019 Novel Coronavirus*, „Postgrad Med” nr 2(17)/2019, s. 108.

przypadków oraz kilka zgonów. Krytyczne było jednak wykrycie kilku przypadków choroby w innych państwach – 1 w Japonii, 1 w Republice Korei, 2 w Tajlandii<sup>1083</sup>.

Chorwacja była jednym z pierwszych krajów na kontynencie europejskim, który podjął działania przeciwko COID-19. W ramach sprawowanej przez nią prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 28 stycznia uruchomiono mechanizm reagowania kryzysowego (IPCR), który pozwolił na skoordynowaną wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi<sup>1084</sup>.

Dziesięć dni później sytuacja stała się jeszcze bardziej poważna. Światowa Organizacja Zdrowia, biorąc pod uwagę szybkość rozprzestrzeniania się zachorowań na COVID-19, ogłosiła stan zagrożenia dla zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym. Takie sformułowanie, przyczyniło się do rozpoczęcia opracowywania procedur na wypadek wykrycia zagrożenia w państwach do których wirus jeszcze nie dotarł. Zaczęto także dostrzegać nowy społeczny wymiar zagrożenia, który zaczął objawiać się narastaniem globalnej paniki przed możliwością kontaktu z osobami, które mogą być zainfekowane<sup>1085</sup>. Tego samego dnia WHO zwołało posiedzenie komitetu ds. nadzwyczajnych, który obradując wspólnie z przedstawicielami chińskiego rządu, wydało rekomendacje działań dla społeczności międzynarodowej (np. by przeprowadzać kontrole na lotniskach międzynarodowych, szczególnie pasażerów z krajów w których wykryto przypadki choroby). Pojawiły się także ogólne sugestie wprowadzenia ograniczeń w transporcie i handlu (bez zdefiniowania szczegółów i adresowania wytycznych do danego państwa)<sup>1086</sup>. W raporcie sytuacyjnym opublikowanym tego samego dnia, odnotowano już prawie 8 tys. przypadków choroby w tym 170 ofiar śmiertelnych. Zaznaczono, że wielu chorych nigdy nie podróżowało do Chin, dało to podstawy to twierdzeń, że skala zakażeń może być o wiele wyższa niż podają to statystyki. Wirus był więc już transmitowany lokalnie w różnych rejonach świata, niezależnie od połączeń z państwem o największej ilości przypadków. Pierwsze przypadki wykryto także w Europie, Ameryce Północnej i Australii, szczegółowy ich rozkład został zaznaczony na rysunku numer 43. Skategoryzowano też ryzyko

---

<sup>1083</sup> World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 1, 21 January 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO - <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

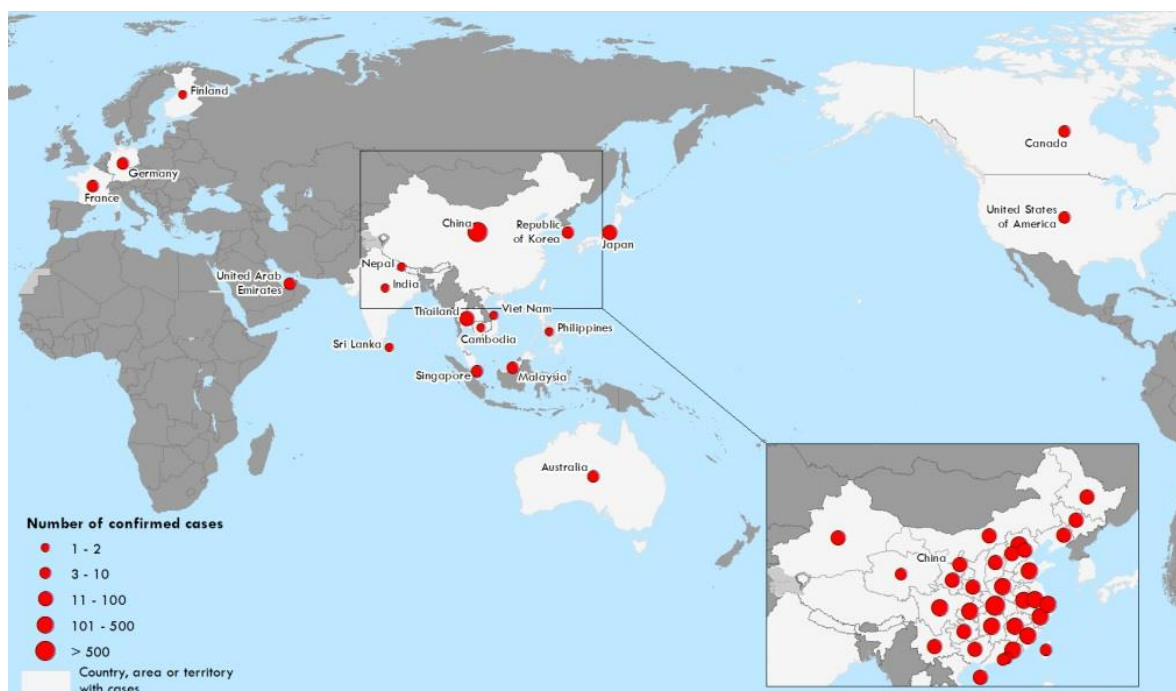
<sup>1084</sup> Komunikat rządu Chorwacji: Croatian Presidency activates EU's Integrated Crisis Response in relation to corona virus, <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=160> (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1085</sup> J. Dymecka, *Psychospołeczne skutki pandemii COVID-19*, „Neuropsychiatria i Neuropsychologia” nr (16)/2021, s. 2 – 3.

<sup>1086</sup> Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV), [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (dostęp z dnia 09.09.2024r.).



wystąpienia kolejnych przypadków, w odniesieniu do Chin ryzyko takie było bardzo wysokie, dla całego kontynentu oraz świata – wysokie<sup>1087</sup>.



Rysunek 43. Kraje, terytoria lub obszary, gdzie potwierdzono przypadki choroby COVID-19. Stan z 30 stycznia 2020r.

Źródło: World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 10, 30 January 2020.

W literaturze przedmiotu, można spotkać krytykę władz WHO, które jakoby miały zwlekać z ogłoszeniem stanu zagrożenia zdrowia publicznego, a także aż do 21 stycznia nie wydawać potwierdzenia, że wirus może przenosić się z człowieka na człowieka<sup>1088</sup>.

Polityka Chin w walce z rozprzestrzeniającą się epidemią wydawała się być restrykcyjna. Władze przyjęły zasadę „zero COVID”, zgodnie z którą pierwotnie odizolowano całe miasto Wuhan, tak by ograniczyć możliwość przenoszenia wirusa do innych części kraju (choć w innych miastach występowało już wiele ognisk zakażeń). Oprócz tego w samym mieście zwieszono funkcjonowanie transportu miejskiego, zabroniono przemieszczania pomiędzy dzielnicami a następnie ograniczono możliwość wychodzenia z domu<sup>1089</sup>. Do końca stycznia odizolowano 16 miast w prowincji Hubei. Na początku lutego już 50 ośrodków miejskich zostało poddane kwarantannie. Wprowadzone

<sup>1087</sup> World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 10, 30 January 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO – <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1088</sup> A. Martofel, *Analiza rządowych i międzynarodowych działań wobec pandemii SARS-CoV-2*, „Almanach” nr 2(15)2020, s. 50.

<sup>1089</sup> M. Bogusz, Chiny: konsekwencje strategii „zero COVID”, „Komentarze OSW”, nr 463/2022, s. 2 – 5.

metody ograniczały wolność osobistą, mieszkańców którzy nie mieli nawet podejrzenia zakażenia lub kontaktu z chorymi. Działania te stały się także podstawą krytyki z powodu łamania/ograniczania praw człowieka. W miejscach tych zawieszano naukę w szkołach, zamykano nawet największe zakłady pracy i wprowadzano wyznaczone godziny, podczas których mieszkańcy mogli robić zakupy<sup>1090</sup>. Podobne rozwiązania wprowadzano w kolejnych aglomeracjach i miastach, w których wykryto chociaż jeden przypadek choroby. Dopełnieniem tego było praktycznie całkowite odcięcie Chin od świata, zawieszając loty międzynarodowe i nie wpuszczając zagranicznych obywateli. Brytyjscy naukowcy skupieni wokół Centre for Mathematical Modelling of Infectious Diseases, poddali analizie skuteczność tych działań. Pomimo, że władze Chin tą zakrojona na szeroką skalę operację przeciwepidemiczną, wykorzystywali również w celach propagandowych by uspokoić społeczność międzynarodową to biorąc pod uwagę dane, działania te odniosły (czasowo) zamierzony skutek. Najskuteczniejszą metodą zapobiegania zarażeniom okazywało się zachowanie fizycznego dystansu, tak by poprzez wydzieliny uniknąć transmisji z człowieka na człowieka. Unormowanie tendencji wzrostowej wrywania nowych przypadków, miało dać czas placówkom ochrony zdrowia na reakcję. Prognozowano, że zmniejszenie obostrzeń, odwróci trend spadkowy<sup>1091</sup>. Podjęte przeciwepidemiczne działania w Chinach, stały się później wyznacznikiem dla innych rządów w jaki sposób należy ograniczać zagrożenie. Metody te (z poszanowaniem lokalnych zwyczajów i prawa), zostały wykorzystane później w innych rejonach świata, chociaż nigdzie nie były tak daleko posunięte jak w autorytarnym państwie środka. Należy mieć jednak na uwadze polityczny aspekt funkcjonowania tego państwa. Chiny rozpoczęły szeroką akcję dyplomatyczną – komunikacyjną, mając na celu ugruntowanie swojej pozycji jako lidera w dziedzinie technologii medycznych. Dwutorowo prowadziły także działania dezinformacyjne, propagując teorię o stworzeniu i wypuszczeniu wirusa SARS-COV-2 przez Stany Zjednoczone, dyskredytując jednocześnie działania WHO poprzez rozpowszechnianie informacji, że przypadki COVID-19 wykryto pierwotnie w 2019r. we Włoszech, skąd dalej nastąpiła transmisja do innych państw.<sup>1092</sup>

---

<sup>1090</sup> K. Leung, J. Wu, G. Leung, *First-wave COVID-19 transmissibility and severity in China outside Hubei after control measures, and second-wave scenario planning: a modelling impact assessment*, „The Lancet” nr (395)/2020, s. 1382 – 1384.

<sup>1091</sup> K. Prem, Y. Liu, T. Russell, *The effect of control strategies to reduce social mixing on outcomes of the COVID-19 epidemic in Wuhan, China: a modelling study*, „The Lancet Public Health”, nr 5/2020, s. 261 – 263.

<sup>1092</sup> A. Lipińska, *Chińskie operacje w dobie COVID-19. Dezinformacja – metody, dziedziny i ewolucja*, „Cybersecurity and Law” nr 1(7)/2022, s. 62 – 63.

W lutym 2020r. w czasopismach medycznych, zaczęły pojawiać się pierwsze wyniki badań dotyczące przebiegu COVID-19. Pionierską pracą na ten temat opublikowaną w prestiżowym „The Lancet” były ustalenia zespołu profesorów ze Szpitala Uniwersyteckiego w Wuhan, którzy próbowali wykryć alternatywne drogi transmisji wirusa (w tym przypadku przenoszenie zakażenia z matki na dziecko w okresie ciąży)<sup>1093</sup>. Na tym etapie, potrafiono już rozpoznawać typowe objawy COVID-19, drogi transmisji a także przewidywać rozwój choroby u zarażonych pacjentów. W zestawieniu, które przygotowano dla amerykańskiej agencji Centers for Disease Control and Prevention informowano, że objawy kliniczne hospitalizowanych pacjentów są podobne do ciężkiego zapalenia płuc. Choroba powodowała wysoką gorączkę, problemy z oddychaniem co w ostrzejszych przypadkach prowadziło do niedotlenienia<sup>1094</sup>. W wyniku dalszych badań i obserwacji, wytypowano też objawy łżejszych przypadków choroby, które były spotykane najczęściej i dotyczyły około 80% przypadków. Należą do nich: kaszel, zmęczenie, bóle mięśni, bóle głowy, nagła utrata węchu lub smaku, ból gardła. Uogólniając objawy te mogły być podobne do występującej sezonowo grypy<sup>1095</sup>.

Badacze z Polskiej Akademii Nauk w 2020r. określili model na podstawie którego przewidywany może być rozwój „nowego” odzwierzęcego zagrożenia. Wyszczególnili 5 etapów:

1. Namnażanie wirusa wśród populacji zwierząt do osiągnięcia „masy krytycznej” – powszechnego występowania w danym środowisku.
2. Transmisja wirusa ze zwierzęcia na człowieka poprzez przełamanie bariery międzygatunkowej. Na tym etapie choroba wśród ludzi przebiega bez określonego zdiagnozowania i odpowiednie służby nie są świadome zagrożenia.
3. Choroba rozprzestrzenia się lokalnie wśród ludzkiej społeczności i zaczyna pojawiać się poza miejscem pierwotnego wykrycia.
4. Kolejny etap to falowe rozprzestrzenia się najpierw na obszarze danego kontynentu za pomocą migracji ludzi. Czym lepiej dany region jest skomunikowany (kolej, samoloty, transport morski), tym szybciej zagrożenie transmitowane jest na teren innych kontynentów. W tym etapie możemy mówić już o globalnym zagrożeniu

---

<sup>1093</sup> C. Huijun, G. Juanjuan, W. Chen (i inni), *Clinical characteristics and intrauterine vertical transmission of COVID-19 infection in nine pregnant women: a retrospective review of medical records*, „The Lancet” nr (395)/2020, s. 809.

<sup>1094</sup> L. Qun, *An Outbreak of NCIP (2019-nCoV) Infection in China — Wuhan, Hubei Province, 2019–2020*, „China CDC Wkly” nr 2(5)/2020, s. 79 – 90.

<sup>1095</sup> A. Szarowska, COVID-19 nowa choroba, „Aktualności Narodowego Programu Ochrony Antybiotyków” nr 2/2020, s. 2.

i definiowania choroby jako epidemia/pandemia. Podejmowane są też starania ograniczania rozwoju zagrożenia poprzez środki administracyjne i medyczne.

5. Jest to ostatni z etapów, za jego początek możemy uznać opracowanie skutecznych sposobów walki z pandemią poprzez wynalezienie leków, szczepionek oraz zastosowanie ich do przeciwdziałania zagrożeniu. Po odpowiednio dużej liczbie osób zaszczepionych możemy mówić o kontroli dalszego rozwoju lub wyeliminowaniu<sup>1096</sup>.

Na początku marca, potwierdzono ponad 90tys. przypadków COVID-19 – najwięcej z nich w Azji. Drugim kontynentem na którym najszybciej rozwijało się zagrożenie była Europa. W Włoszech stwierdzono ponad 2tys. przypadków, w Niemczech i Francji prawie 200 i pojedyncze przypadki w prawie większości państwa tzw. starego kontynentu.<sup>1097</sup> WHO określiło cele strategiczne, wśród których było:

- przerwanie transmisji wirusa z człowieka na człowieka, w tym ograniczenie zakażeń wtórnych wśród osób mających bliski kontakt z wirusem;
- wczesne identyfikowanie, izolowanie i leczenie pacjentów, w tym zapewnienie zoptymalizowanej opieki pacjentom zakażonym;
- informowanie o drogach zakażenia oraz prowadzenie działań przeciw dezinformacyjnym;
- przyspieszenie testowania oraz badań nad opracowaniem szczepionki<sup>1098</sup>.

Rozwój choroby w Europie, rozpoczął się najprawdopodobniej równocześnie we Włoszech i Francji jako skutek wizyt turystycznych w Chinach (pierwsza piątka pacjentów została opisana przez lekarzy - „osoby pochodzenia chińskiego”)<sup>1099</sup>. Jednak to gęsto zaludnionej włoskiej prowincji Lombardia i mieście Bergamo nastąpiła kulminacja zachorowań. Tamtejsze władze nie były przygotowane na tępo rozprzestrzeniania zakażeń. Szybko zostały przepełnione szpitale, w których zaczęło brakować sprzętu i wolnych łóżek. Zaczęli też chorować lekarze mający kontakt z pacjentami, co doprowadziło do jeszcze większej niewydolności systemu<sup>1100</sup>.

---

<sup>1096</sup> J. Duszyński, A. Afelt, A. Ochab – Marcinek (i inni), *Zrozumieć COVID-19, opracowanie zespołu ds. COVID-19 przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2020, s.11

<sup>1097</sup> World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 43, 3 March 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO - <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1098</sup> Ibidem.

<sup>1099</sup> F. Lescure, L. Bouadma, D. Nguyen (i inni), *Clinical and virological data of the first cases of COVID-19 in Europe: a case series*, „The Lancet Infectious Diseases” nr (20)/2020, s. 697.

<sup>1100</sup> L. Perico, S. Tomasoni, T. Peracchi (i inni), *COVID-19 and lombardy: testing the impact of the first wave of the pandemic*, „EBioMedicine” nr 61(2020), s. 1 – 2.

Podjmując działania przeciwepidemiczne rząd Włoch wprowadził stan wyjątkowy, powołał nadzwyczajnego komisarza zarządzającego kryzysem, zawiesił ruch lotniczy, odwołał imprezy masowe, zamknął uczelnie oraz szkoły. Nakazano zachowywać dystans społeczny, ograniczyć wychodzenie z domów a także podzielono kraj na kilka stref, w których obowiązywały różne poziomy ograniczeń. Obywatele, którzy znajdowali się w strefie czerwonej, otrzymali informacje o zakazie opuszczania tych terenów. Takie zahamowanie wewnętrznie wewnętrznej migracji, miało prowadzić do nierozlewania się zakażeń do innych regionów<sup>1101</sup>. W walce z epidemią zastosowano szereg środków prawnych premier Włoch, by jak najszybciej reagować na rozwój sytuacji wydawał rozporządzenia z mocą ustawy ograniczające konstytucyjne wolności obywatelskie. Na osoby wykazujące symptomy zakażenia, mające gorączkę powyżej 37 °C, nałożono zakaz opuszczania miejsca zamieszkania. Podobne obowiązki dotyczyły tych z wykrytą chorobą COVID-19, które przechodziły ją w sposób łagodny lub bezobjawowo. Byli oni poddawani (wraz z rodzinami i współlokatorami) domowej kwarantannie. Pomimo takiej reakcji, działania te nie przyniosły skutku. Zachorowania rozlały się na cały kraj, co skutkowało rozszerzeniem tzw. strefy czerwonej na całe Włochy. W ramach dalszych obostrzeń, zakazano organizować śluby i publiczne pogrzeby, bary i restauracje mogły działać tylko w określonych godzinach stosując przy tym specjalne środki sanitarne. W całym kraju zaczął obowiązywać zakaz przemieszczania się (z wyjątkiem pokonywania drogi do pracy i po produkty spożywcze). Całkowicie zawieszono działalność branż w których, w których częste były kontakty interpersonalne (takich jak np. salony fryzjerskie)<sup>1102</sup>. Tylko do 10 marca 2020r. we Włoszech zmarło prawie 500 chorych na COVID-19<sup>1103</sup>. Zakrojone na szeroką skalę i realizowane konsekwentnie zakazy w dłuższej perspektywie przyniosły zamierzony skutek, chociaż w pierwszym półroczu zmarło kilka tysięcy osób. Włochy, jako pierwszy kraj w Europie tak mocno doświadczonym kryzysem, stał się poligonem doświadczalnym aplikowania rozwiązań, wprowadzonych w wcześniej w Chinach<sup>1104</sup>. Działaniom tym przypatrywały się inne państwa kontynentu. Rozwiązania takie jak regionalizacja (podział na strefy ze względu na intensywność zakażeń), współpraca służb

---

<sup>1101</sup> M. Pawłowski, *Wpływ pandemii COVID-19 na politykę wewnętrzną i europejską Włoch*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” nr 56/2020, s. 1 – 2.

<sup>1102</sup> M. Urbaniak, *Lex coronavirus. Włoskie prawo w walce z pandemią*, „Studia Prawa Publicznego” nr 1(29)/2020, s. 9 – 13.

<sup>1103</sup> World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 50, 10 March 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO - <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1104</sup> G. Guaitoli, R. Pancrazi, *Covid-19: Regional policies and local infection risk: Evidence from Italy with a modelling study*, „The Lancet Regional Health – Europe” nr 8/2021, s. 2.

czy też koordynowanie reagowania na poziomie centralnym, zostały zaadaptowane przez inne rządy.

Kolejnymi europejskimi państwami z największą ilością wzrostów zachorowań były Niemcy, Francja i Hiszpania<sup>1105</sup>. W obliczu zagrożenia, zaczęły one dostosowywać swoje prawodawstwo. Również w marcu 2020r. Bundesrat (izba niemieckiego parlamentu), przyjął nowelizację ustawy o wsparciu w przypadku zagrożeń chorób zakaźnych. W myśl tych przepisów na bazie włoskich doświadczeń, zakazano sprzedaży środków i wyrobów medycznych za granicę tak by gromadzić zapasy na spodziewane szczyty zachorowań. Zobowiązano centralne instytucje takie jak Centrum Oświaty Zdrowotnej, Instytut im. Roberta Kocha, Krajowy Urząd Zdrowia do określenia sektorów odpowiedzialności, koordynacji działań z władzami lokalnymi (landami) i zwiększania możliwości prowadzenia badań i wykonywania testów w kierunku wykrycia zarażenia wirusem SARS-CoV-2. W międzyczasie zawieszano lekcje w szkołach, ograniczano kontakty społeczne i redukowano liczbę możliwych uczestników imprez masowych a także wprowadzono przymus noszenia maseczek w miejscach publicznych<sup>1106</sup>. Niemieckie ministerstwo zdrowia, wydało też wielojęzyczne broszury informacyjne, z zaleceniami postępowania w przypadku podejrzenia kontaktu z chorymi i zasad bezpieczeństwa. Przestrzegano by powstrzymać się od szerzenia paniki i wierzyć tylko w informacje podawane przez rządowe agencje i WHO<sup>1107</sup>.

W obliczu 118 tys. wykrytych przypadków, prawie 5tys. ofiar śmiertelnych i rozprzestrzenienia choroby do ponad 100 krajów, Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła, że epidemia COVID-19 weszła w fazę pandemii<sup>1108</sup>.

#### 4.3. Zwalczanie pandemii w Polsce – działania władzy wykonawczej

Za zakres ochrony zdrowia ludzi w Polsce odpowiada wiele podmiotów, jak już udowodniono zgodnie z prawnymi normami działania te koordynuje i wyznacza kierunki Rada Ministrów (podmiotem wiodącym jest Minister Zdrowia oraz Prezes Rady Ministrów).

---

<sup>1105</sup> World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 51, 11 March 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO - <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1106</sup> L. Czuba, *Niemiecka polityka zdrowia publicznego w okresie pandemii COVID-19. Widziane z perspektywy Dolnej Saksonii*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” nr 1(18)/2020, s. 65 – 66.

<sup>1107</sup> (brak informacji o autorze), *Nowy koronawirus SARS-CoV-2 Informacje i praktyczne wskazówki*, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin 2020, s 1 – 5.

<sup>1108</sup> A. Martofel, *Analiza (...)*, op. cit. , s. 50.

Informacje o pojawieniu się nowego wirusa w Chinach przedmiotem zainteresowań mediów z całego świata. Zainteresowanie tematem opinii publicznej, przekładało się na działania krajowych instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie zagrożeń zdrowia. Krajową instytucją, której zadaniem od początku było analizowanie sytuacji był Główny Inspektorat Sanitarny na czele którego stał prof. Jarosław Pinkas. Naukowiec ten w wywiadzie udzielonym do niniejszej dysertacji wspominał: „ COVID-19 dla mnie rozpoczął się w połowie grudnia 2019 roku, czyli zdecydowanie nie wcześniej od innych (zagranicznych instytucji – przypis autora dysertacji). Miałem takie poczucie, że coś się może wydarzyć, ponieważ moi współpracownicy w Głównym Inspektoracie Sanitarnym i także w Szkole Zdrowia Publicznego, robili ciągły research, z którego mogłem korzystać. Ale sam to też robiłem, analizowałem, co się dzieje w świecie i pamiętam dokładnie, że (...) wróciłem do Warszawy dokładnie to pamiętam, 6 stycznia i urlop spędzałem dalej na researchu, bo miałem jakieś poczucie, że coś się może wydarzyć. Będę używał słowa poczucie, że coś się może wydarzyć i wiadomo, że w sytuacji, w której są jakieś zagrożenia zdrowotne, jakaś kwestia epidemii, to najważniejsza jest inspekcja sanitarna (...). Pamiętam, że pierwszą rzeczą, jaką zrobiłem, to poprosiłem swojego zastępcę który pracował dłużej ode mnie o to, żeby wyciągnął Plan Zabezpieczenia Sanitarnego Kraju. Zaznaczę, że jest to dokument niejawnny. Myśmy go wyciągnęli, przeanalizowali oraz zwrócę uwagę, że pamięć instytucjonalna jest kluczowa w instytucjach tego typu (...). Uwagi przekazaliśmy je ministrowi zdrowia i minister zdrowia miał już możliwość analizy tego, jakie są zasoby, co trzeba zrobić”<sup>1109</sup>. Opierano się także na komunikatach WHO. Zdaniem prof. Pinkasa miały one być nieodpowiednie do rozmiarów zagrożenia i wydawane w sposób bagatelizujący sytuację tak by jak najdłużej ukryć to co realnie dzieje się w Chinach: „ To była polityka nadmiernie oszczędna w słowach”<sup>1110</sup>.

W styczniu 2020r. Główny Inspektor Sanitarny, zwołał posiedzenie Komisji Epidemiologii Chorób Zakaźnych i Szczepień Ochronnych, na której podjęto tematach ochrony pracowników medycznych przed skutkami zakażenia wirusem nazywanym ówczesnie 2019-nCoV. Wydany po posiedzeniu komunikat nie był alarmistyczny, rekomendowano poddanie się szczepieniom na „tradycyjną grypę”, oraz skonsultowanie się z lekarzem, jeśli w ostatnim czasie odbyło się wizytę do Chin (a szczególnie miasta Wuhan). Minister zdrowia nakazał też przygotowanie krajowego planu działania na wypadek wystąpienia w Polsce przypadków podejrzenia lub zakażenia SARS-CoV-2. Dokument ten

---

<sup>1109</sup> Wywiad z prof. Jarosławem Pinkasem (...), op., cit.

<sup>1110</sup> Ibidem.

został przygotowany przez Głównego Inspektora Sanitarnego i 26 lutego został zatwierdzony przez ministra zlecającego zadanie. Jak możemy przeczytać w piśmie Waldemara Kraski podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia skierowanym w tej sprawie do Marszałka Senatu RP, krajowy plan został opracowany na bazie aktualnej wiedzy oraz monitorowania przebiegu rozwoju epidemii w innych państwach. Opierał się on także na koordynacji zadań ujętych w rozproszonych wojewódzkich planach działania na wypadek wystąpienia epidemii. Pomimo, że dokument po zatwierdzeniu nie został wprowadzony w życie to podjęto działania w celu zabezpieczenia bazy łóżkowej w oczekiwaniu na spodziewane pierwsze przypadki wykrycia zachorowań<sup>1111</sup>. Jednym z powodów niewykorzystania krajowego planu działania na wypadek wystąpienia w Polsce przypadków podejrzenia lub zakażenia SARS-CoV-2, jest przyjęta kilka dni później, ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, będąca aktem prawnym wyższego rzędu, centralnie regulującym walkę ze spodziewanym zagrożeniem. W dniu 27 lutego Minister Zdrowia wydał rozporządzenie by po wykryciu zakażeń wirusem SARS-CoV-2, zostało ono objęte przepisami o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>1112</sup>. Następnego dnia wszyscy wojewodowie zostali wezwani do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, by omówić lokalne działania przeciwepidemiczne. Premier wydał im dyspozycje by dokonali przeglądów procedur, zaktualizowali plany zarządzania kryzysowego oraz przystąpili do intensyfikacji pracy placówek medycznych. Skutkiem czego wojewodowie w całym kraju z rygiorem natychmiastowej wykonywalności wprowadzili stan podwyższonej gotowości szpitali. W samej tylko Warszawie obowiązkiem tym objęto 17 podmiotów największe placówki takie jak: Centralny Szpital Kliniczny MSWiA, Wojskowy Instytut Medyczny, Wojewódzki Szpital Zakaźny w Warszawie, Centrum Zdrowia Dziecka<sup>1113</sup>.

Szczegółową informację o dotychczas podjętych działaniach Prezes Rady Ministrów, wygłosił podczas posiedzenia Sejmu RP w dniu 2 kwietnia. Już na początku wystąpienia, gdy szef rządu zapewniał, że Polska w swoich przygotowaniach wyprzedziła inne kraje Unii Europejskiej, na sali sejmowej padały (ujęte w protokole posiedzenia), salwy

---

<sup>1111</sup> Pismo Ministra Zdrowia z dnia 07.08.2020r. o sygnaturze ROO.050.32.2020.KW skierowane do Marszałka Senatu, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1112</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2, (Dz.U. 2020 poz. 325).

<sup>1113</sup> Załącznik nr 1 do decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 29.02.2020r. w sprawie wprowadzenia podwyższonej gotowości szpitali.



śmiechu. Dalsza część nie budziła już takich emocji, lecz należy odnotować wiele istotnych twierdzeń, takich jak rzekome podjęcie przez polskie władze monitoringu rozprzestrzeniania się COVID-19 już od 9 stycznia (potwierdzenia tak wczesnego monitoringu sytuacji, autorowi dysertacji nie udało się zweryfikować w aktualnie dostępnych źródłach, należy zaznaczyć, że był to okres gdy nawet WHO nie nadała jeszcze nazwy chorobie). Premier nakreślił także zarys strategii walki z spodziewaną epidemią. Miała się ona opierać na:

- współpracy pomiędzy poszczególnymi resortami oraz współpracy pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym;
- współpracy rządu z opozycją w imię racji stanu;
- uzupełnianiu zapasów środków medycznych i ochronnych, prowadzonych przez Agencję Rezerw Materiałowych;
- rzetelnym informowaniu społeczeństwa o sytuacji oraz zwalczanie fake newsów, tak by uniknąć wybuchu paniki;
- profilaktyce – myciu rąk oraz dezynfekcji<sup>1114</sup>.

Późniejsze dotarcie wirusa SARS CoV-2 do Polski niż do innych krajów w Europie miało też praktyczny wymiar: „W przededniu pandemii wiedzieliśmy już sporo. Wiedzieliśmy, że jeżeli coś trzeba będzie zrobić, no to będziemy po prostu działać extempore analizując to, co jest u innych. Mieliliśmy tą szansę, to szczęście, że byliśmy opóźnieni o kilka tygodni”<sup>1115</sup>.

Minister zdrowia prof. Łukasz Szumowski 4 marca, potwierdził wykrycie pierwszego przypadku COVID-19 w Polsce<sup>1116</sup>. Jako pierwszy o zdarzeniu zostali poinformowali Prezydent oraz Prezes Rady Ministrów. Zakażonym okazał się mieszkaniec Zielonej Góry, który najprawdopodobniej zetknął się z wirusem w Niemczech. Wszystkie osoby, które miały kontakt z lokalnym „pacjentem 0”, zostały poddane kwarantannie (w tym obowiązek nałożono na pasażerów autobusu, którym osoba ta wracała z zagranicznej podróży)<sup>1117</sup>. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, odbyło się też pierwsze posiedzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego dotyczące COVID-19. Protokoły z tego spotkania, jak i kolejnych dotyczących tego tematu zostały utajnione<sup>1118</sup>, jednak informacje

---

<sup>1114</sup> Sprawozdanie stenograficzne posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 marca 2020r.

<sup>1115</sup> Wywiad z prof. Jarosławem Pinkasem (...), op., cit.

<sup>1116</sup> A. Afelt, M. Kusa, *SARS-CoV-2 w Polsce – dynamika przestrzenna i ilościowa w 2020r.* [w:] M. Tomaszuk (red), Bezpieczeństwo osób starszych w przestrzeni miejskiej. Analiza doświadczeń, wnioski i rekomendacje z uwzględnieniem okresu pandemii SARS-CoV-2, s. 99.

<sup>1117</sup> Konferencja prasowa Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego z dnia 04.03.2020r., nagrany materiał pochodzi z archiwum autora dysertacji.

<sup>1118</sup> Informacja przekazana autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

o przebiegu niektórych posiedzeń, można znaleźć w kilku komunikatach, które publikowało Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji a także na nagraniach z konferencji prasowych przeprowadzonych po posiedzeniach tego gremium (które autor dysertacji zarchiwizował podczas pracy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Tego samego dnia wojewodowie w całym kraju, nakazali wojewódzkim inspektorom sanitarnym zapewnienie całodobowej ciągłości wykonywania zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażenia wirusem SARS-CoV-2 oraz ustanowienie całodobowej łączności z powiatowymi stacjami sanitarno-epidemiologicznymi<sup>1119</sup>. 5 marca, wydano obwieszczenie w sprawie wykazu produktów leczniczych i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia, które nie mogły być wywożone z Polski i miały kluczowe znaczenie w walce z epidemią. Na liście tej znalazły się m.in.: maski i rękawice chirurgiczne, maski do podawania tlenu, preparaty do dezynfekcji oraz termometry elektroniczne<sup>1120</sup>, do katalogu Prezes Rady Ministrów, dopisał jeszcze respiratory, kardiomonitor<sup>1121</sup>. 7 marca, rozporządzeniem Ministra Zdrowia do wykazu chorób powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, dodano zakażenie SARS – coV-2, jako przesłankę do obowiązkowego pobytu w szpitalu<sup>1122</sup>. W tym samym dniu, utworzono Krajowy Rejestr Pacjentów na COVID-19 będący centralną bazą danych, w którym znaleźć musiały się informacje takie jak: data i wynik diagnostyki zakażenia wirusem SARS-CoV-2, stan kliniczny w chwili wykrycia, przyjęcia do szpitala i przyjęcia na oddział intensywnej terapii, informacje od kogo dana osoba mogła się zarazić (o ile dało się to ustalić) oraz czy zarażony miał kontakt z pracownikami medycznymi, którym mógł nieświadomie przekazać wirusa<sup>1123</sup>.

Prezydent RP Andrzej Duda 9 marca, po raz pierwszy zabrał głos w sprawie COVID-19, miało to miejsce po spotkaniu z Prezesem Rady Ministrów, Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz Ministrem Zdrowia poinformował, że jego zdaniem sytuacja jest

---

<sup>1119</sup> Pismo Wojewody Mazowieckiego z dnia 04.03.2020r. do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w sprawie polecenia całodobowego monitorowania sytuacji.

<sup>1120</sup> Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 05.03.2020r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. min. zdr. 2020, poz. 16).

<sup>1121</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.04.2020r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (Dz. U. 2020, poz. 624).

<sup>1122</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 07.03.2020r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, (Dz. U. 2020, poz. 375).

<sup>1123</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 07.03.2020r. w sprawie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19 (Dz. U. 2020, poz. 625).

opanowana, udało się wykryć wszystkie ogniska choroby i odizolować ludzi mogących mieć styczność z potencjalnymi zarażonymi. Pomimo tego stwierdził, że chorych zapewne będzie przybywać i zapowiedział zwołanie następnego dnia Rady Bezpieczeństwa Narodowego<sup>1124</sup>. Posiedzenie to odbyło się w siedzibie Biura Bezpieczeństwa narodowego i zgromadziło nie tylko przedstawicieli rządu ale także reprezentantów wszystkich parlamentarnych ugrupowań politycznych. W obliczu ponadnarodowego zagrożenia, stłumiono walki polityczne, czego efektem było zapewnienie przez reprezentantów opozycji wsparcia rządu w procesie przeciwdziałania epidemii oraz powstrzymanie się od krytyki zdecydowanych działań, które planowano wprowadzić<sup>1125</sup>. Prezydent Andrzej Duda, zabierając po raz kolejny głos na zorganizowanej po Radzie Bezpieczeństwa Narodowego konferencji prasowej, był przekonany o przygotowaniu państwa na rozwój sytuacji, chociaż jego zdaniem w obecnym momencie sytuacja nie wyglądała źle. Uważał, że zasługi w tej kwestii należy przypisać służbom mundurowym (szczególnie policji), które skutecznie wspierają identyfikację osób mających styczność z chorymi<sup>1126</sup>.

Podczas posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, z dnia 10 marca, zdecydowano o odwołaniu wszystkich imprez masowych, bez względu na ilość uczestników. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, podsumował działania podejmowane na granicach – testowanie wjeżdżających i wyjeżdżających z kraju pod kątem objawów choroby COVID-19. Do tej pory utworzono takie punkty na granicy z Niemcami (punkty autostradowe), planowane było rozszerzenie tych działań na przejściach z Litwą, Rosją, Ukrainą i Białorusią<sup>1127</sup>. Po kolejnym posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, podjęto decyzję wprowadzeniu dalszych ograniczeń. Premier przyznał, że pandemia (ogłoszona tego samego dnia przez WHO), może stać się bardzo groźna w naszym kraju, dlatego rząd zmuszony jest podjąć radykalne kroki. Działania te, jak określił, miały być inicjatywami wyprzedzającymi aktualne trendy w Europie (i chciał by Polska stała się modelowym przykładem, na którym mają wzorować się inne kraje kontynentu – chociaż

---

<sup>1124</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy nt. aktualnej sytuacji epidemiologicznej i spotkania, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-sytuacja-ws-koronawirusa-wzglednie-opanowana>,

1663 (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1125</sup> Komunikat Biura Bezpieczeństwa Narodowego nt. posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 10.03.2020r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/rada-bezpieczenstwa-narodowego-nt-zagrozenia-koronawirusem>, 1666, (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1126</sup> Konferencja Prezydenta Andrzeja Dudy po posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 10.03.2020r., nagranie pochodzi z archiwum autora dysertacji.

<sup>1127</sup> Konferencja prasowa, która odbyła się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów po posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w dniu 10.03.2020r., nagrany materiał pochodzi z archiwum autora dysertacji.

należy zauważyć, że ówczesnie we Włoszech stosowano już dużo bardziej rygorystyczne środki). Dlatego rząd polecił zamknąć kina, teatry, muzea oraz inne miejsca w których dochodzi do częstych kontaktów interpersonalnych. Minister Zdrowia prof. Szumowski, potwierdził wykrycie do tej pory 25 przypadków zakażeń wirusem SARS coV-2 w Polsce. Następnie powołując się na pracującego w Wuhan eksperta WHO Bruce Aylwarda stwierdził, że „żadne działania administracyjne nie są w stanie skutecznie powstrzymać rozprzestrzeniania się wirusa”<sup>1128</sup>. Wypowiedź ta wydaje się być sprzeczna z działaniami podejmowanymi przez polskie władze. Minister Nauki i Szkolnictwa Jarosław Gowin, 11 marca zdecydował o czasowym ograniczeniu funkcjonowania szkół i uczelni wyższych. Takie rozwiązanie wprowadził po zasięgnięciu rekomendacji polskich lekarzy oraz wytycznych WHO, ostrzegających o szybszej transmisji wirusa wśród takich społeczności (choć jak ówczesnie uważano osoby młode rzadziej chorowały na COVID-19 ale za to mogły być pasem transmisyjnym przenosząc wirusa na swoich domowników)<sup>1129</sup>.

W obliczu coraz większej liczby zakażeń, 13 marca wprowadzono na terenie całego kraju stan zagrożenia epidemicznego. Do katalogu dotychczas obowiązujących zakazów dodano kolejne. Zawieszono międzynarodowe połączenia kolejowe i lotnicze, zamknięto wszystkie restauracje, puby, kluby i kasyna. Przywrócono kontrolę na przejściach granicznych (de facto było to zawieszenie wolnego ruchu w ramach Strefy Schengen), wszystkie osoby przekraczające granice i przyjeżdżające do Polski musiały poddać się 14 dniowej kwarantannie, bez względu na to czy występowały u nich jakiegokolwiek niepokojące objawy. Takie ocięcie od świata, miało przeciąć drogę transmisji wirusa przenoszoną z innych ognisk i pozwolić na odizolowanie już wykrytych przypadków w kraju. W każdym z województw przekształcono przynajmniej jeden szpital wielospecjalistyczny w jednostkę zakaźną tzw. jednoimienną. Pierwszą taką placówką w województwie wielkopolskim był Wielospecjalistyczny Szpital Miejski im. Józefa Strusia<sup>1130</sup>.

Administracja publiczna analizując rozprzestrzenianie choroby w sąsiednich krajach obawiała się jednego z groźnych scenariuszy: „Wiedzieliśmy, że największym problemem w Korei w tamtym czasie to było to, że chorzy pacjenci szli do lekarzy, do poradni, tam się

---

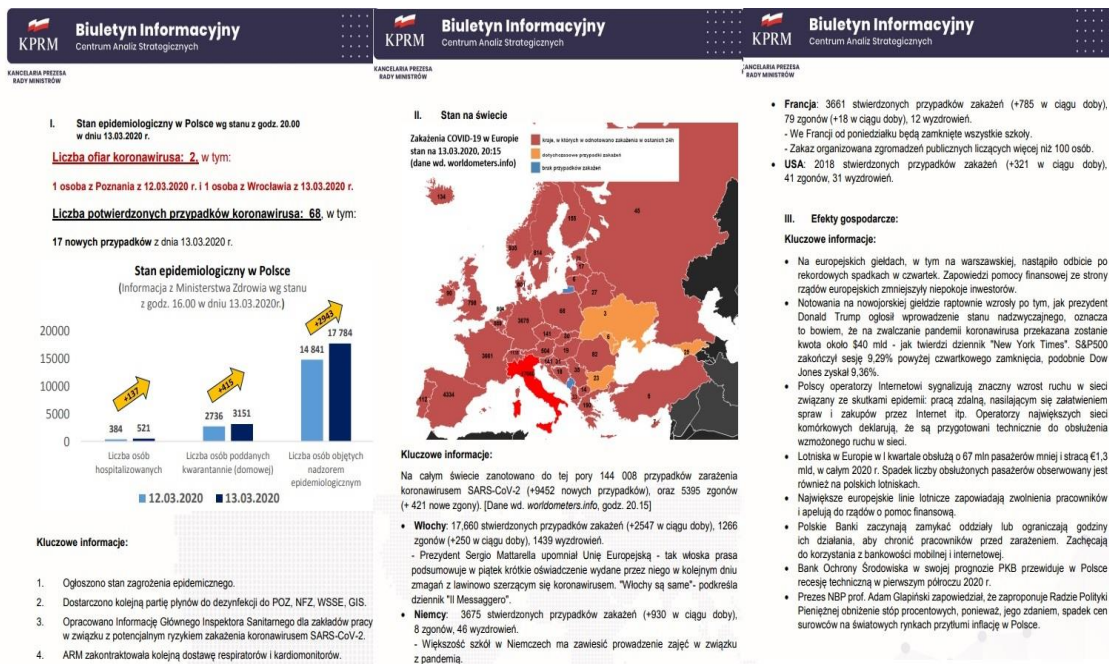
<sup>1128</sup> Konferencja prasowa, która odbyła się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów po posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w dniu 11.03.2020r., nagrany materiał pochodzi z archiwum autora dysertacji.

<sup>1129</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11.03.2020r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, (Dz. U. 2020, poz. 405).

<sup>1130</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13.03.2020r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, (Dz. U. 2020, poz. 430).

kumulowali i rozprzestrzeniał. Wiedzieliśmy, że najgorsze, co się może wydarzyć, to jest to, żeby wirus rozprzestrzenił się poprzez placówki ochrony zdrowia, bo wszyscy tam trafiają. A wiadome, że trafiają tam także ci, którzy są najsłabsi. Zrobiliśmy to na samym początku, co oczywiście później było wykorzystywane przez ludzi, którzy wyłącznie zajmowali się krytyką, że to był największy błąd, żeśmy ograniczyli dostępność. To tylko moje pytanie jest takie, gdybyśmy tego nie zrobili, to prawdopodobnie na samym początku mielibyśmy coś w rodzaju nieprawdopodobnej ilości zgonów nadmiarowych. Być może podobnych do czasów włoskich - a myśmy jednak do tego nie doprowadzili”<sup>1131</sup>

Jednym z elementów na podstawie, których Prezes Rady Ministrów podejmował ówczesne decyzje były codziennie przygotowywane przez Centrum Analiz Strategicznych, wewnętrzne raporty sytuacyjne. Gromadzono w nich dane pochodzące z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Głównego Inspektoratu Sanitarnego i Ministerstwa Zdrowia. W tym zwięzłym dokumencie (najczęściej 3 stronnym), którego kompilacja znajduje się na powyższym rysunku, zawarte były aktualne statystyki zachorowań oraz ofiar śmiertelnych, skrót podjętych przez instytucje rządowe działań, efekty gospodarcze oraz sytuacja rozwoju choroby na świecie. Dodatkowo korzystając z samodzielnie opracowanych modeli matematycznych, próbowano prognozować dalszy rozwój pandemii.



Rysunek 44. Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 14 marca 2020 r. przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Źródło: Kancelaria Prezes Rady Ministrów – materiał udostępniony autorowi dysertacji.

<sup>1131</sup> Wywiad z prof. Jarosławem Pinkasem (...), op., cit.

Zawieszenie regularnych lotów i zamknięcie granic spowodowało problemy wielu Polakom, pozostającymi czasowo poza granicami. W celu sprowadzenia ich do kraju rozpoczęto operację „Lot do domu”, w którą zaangażowane został państwowy przewoźnik PLL LOT<sup>1132</sup>. Premier zapowiadając te działania (będące wynikiem jego decyzji) zaznaczył, że najwięcej rodaków utknęło w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Irlandii i chce by mogli wrócić nie tylko obywatele ale także osoby mające Kartę Polaka czy pozwolenie na pracę<sup>1133</sup>. W sumie w czasie trwania programu do Polski wróciło 55 tys. osób z 70 miejsc. Do realizacji tego przedsięwzięcia uruchomiono 388 połączeń lotniczych<sup>1134</sup>. Kosztem tych działań zostali obciążeni zarówno pasażerowie (płacili za bilet około 500 zł) jak i skarb państwa, co stało się jedną z przesłanek do rządowego dokapitalizowania firm, które w wyniku skutków pandemii COVID-19 zostały dotknięte stratami finansowymi<sup>1135</sup>.

Prezydent RP Andrzej Duda 18 marca zwołał Radę Gabinetową, by wspólnie z rządem podjąć decyzję o wsparciu firm i przedsiębiorców, którzy w wyniku zamknięcia wielu gałęzi gospodarki, znaleźli się w złej sytuacji ekonomicznej. Pomimo, że wykraczało to poza jego kompetencje, prezydent niejako wydał polecenie Radzie Ministrów by opracowała konkretne rozwiązania legislacyjne i określił, że tekst tych aktów prawnych „musimy mieć gotowy w tym tygodniu”<sup>1136</sup>. Efektem tych rozmów było przygotowanie pakietu ustaw nazwanego zbiorczo „tarczą antykryzysową”, w których znalazł się szereg rozwiązań zarówno dla pracowników jak i firm. By uniknąć fali zwolnień i bankructw, rząd zaproponował przesunięcie terminów płatności danin publicznych, wprowadzenie tzw. świadczenia postojowego mającego częściowo rekompensować straty czy dofinansowania do zatrudnienia pracowników<sup>1137</sup>.

Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, zamknięcie szkół i realizacja innych przedsięwzięć nie wyhamowała wzrostu nowych zakażeń. Do 19 marca w Polsce

---

<sup>1132</sup> K. Kubas, *Wpływ pandemii na rynek transportu publicznego*, „Journal of Translogistics” nr (16)/2020, s. 171.

<sup>1133</sup> Konferencja prasowa, która odbyła się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 14.03.2020r., nagrany materiał pochodzi z archiwum autora dysertacji.

<sup>1134</sup> Pismo Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michała Dworczyka z dnia 3.06.2020r. o sygnaturze DSZ.WSKP.4420.4. 2020 skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>1135</sup> Wystąpienie Pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli nt. P/21/018 Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce.

<sup>1136</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy po posiedzeniu Rady Gabinetowej z dnia 13.03.2020r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/rada-gabinetowa-nt-pomocyaospodarki,1671>, (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1137</sup> Uzasadnienie o projekcie ustawy udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, druk sejmowy nr 300, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

wykryto w sumie 355 przypadków zakażenia wirusem SARS CoV-2 (w tym 68 nowych tylko tego dnia). Każdego dnia rosła liczba chorych, chociaż na tle innych krajów europejskich była znacznie niższa (Włochy 41 tys., Hiszpania 17 tys., Niemcy 10 tys.)<sup>1138</sup>. W tym dniu również, odbyło się posiedzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w którym uczestniczyła głowa państwa. Podczas powiedzenia, w obliczu spływających danych o wzroście dynamiki rozprzestrzeniania wirusa w Polsce, podjęto decyzję o wprowadzeniu kolejnych rozwiązań<sup>1139</sup>. 20 marca Prezes Rady Ministrów poinformował o wprowadzeniu stanu epidemii. Podczas tego wystąpienia padło słowa o skierowaniu Sił Zbrojnych RP, do działań przeciwpandemicznych, które miały wspierać inne służby w celu weryfikacji przestrzegania zasad kwarantanny<sup>1140</sup>. Ustanowienie stanu epidemii, pozwoliło zastosować kolejny zestaw działań: ograniczono pracę galerii handlowych, przedłużono zawieszenie zajęć stacjonarnych w szkołach i na uczelniach<sup>1141</sup>.

Wprowadzenie stanu epidemii było najdalej posuniętym legislacyjnie działaniem, podjętym przez rząd w trakcie pandemii COVID-19. Stało się to również przyczyną krytyki ze strony prawników, według których bardziej adekwatnym posunięciem powinno być ustanowienie któregoś z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Zarówno w publicystyce jak i opracowaniach naukowych można znaleźć opinie, że rozwiązania przyjęte podczas wprowadzonego stanu epidemii były de facto zakamuflowanym poza konstytucyjnym stanem nadzwyczajnym. Odniesienia takie powstały na bazie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2009r. w wyniku którego uznano za niezgodne z ustawą zasadniczą, wprowadzanie rozwiązań mających cechy stanów nadzwyczajnych<sup>1142</sup>. Na tej podstawie wielu obywateli kontestowało obowiązujące zasady bezpieczeństwa i czasami z pozytywnym skutkiem odwoływali się do sądów powszechnych od nałożonych na nich kar za np. nieprzestrzeganie zasad izolacji<sup>1143</sup>. Prof. Mirosław Karpiuk jest innego zdania, według jego ustaleń konstytucyjna zasada wprowadzenia tylko i wyłącznie na drodze ustawowej (a nie rozporządzenia) ograniczenia wolności i poszczególnych praw, nie została

---

<sup>1138</sup> Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 19 marca przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1139</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów po posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z dnia 19.02.2020r. <https://www.gov.pl/web/premier/premier-podsumowal-kolejne-posiedzenie-rzadowego-zespołu-zarządzania-kryzysowego>, (dostęp z dnia 09.09.2024r.).

<sup>1140</sup> Konferencja prasowa, która odbyła się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 20.03.2020r., nagrany materiał pochodzi z archiwum autora dysertacji.

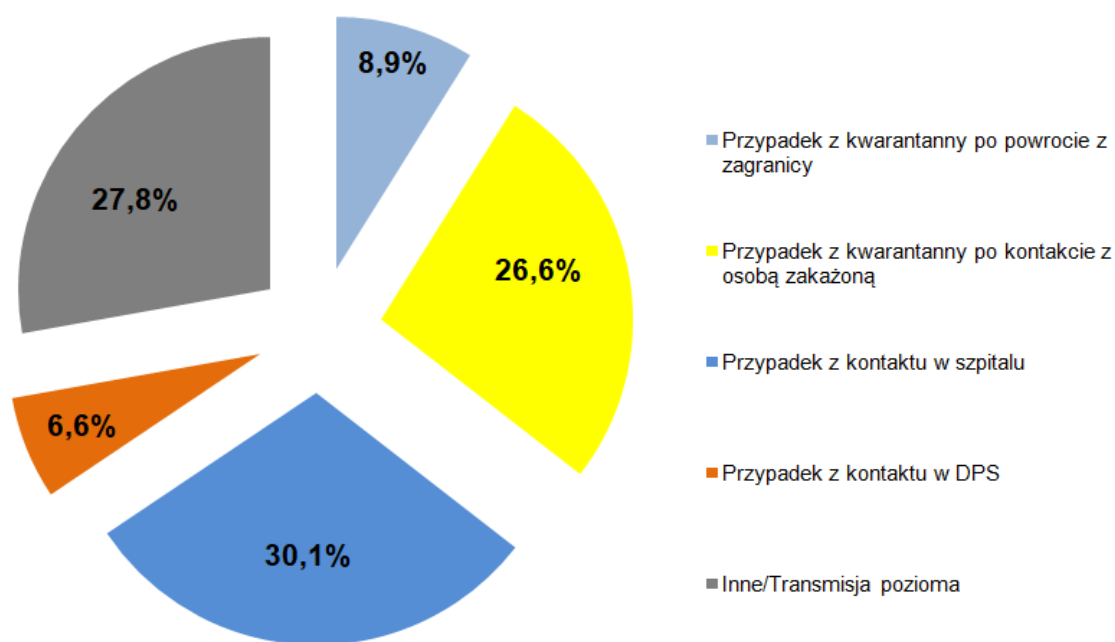
<sup>1141</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, (Dz.U. 2020 poz. 491).

<sup>1142</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt K 50/07.

<sup>1143</sup> R. Rybski, *Stan epidemii a stany nadzwyczajne*, „Przegląd Konstytucyjny” nr1/2022, s. 140 – 141.

złamana w przypadku ustanowienia stanu epidemii na okoliczność pandemii COVID-19. Argumentuje to faktem, że przedmiotem ograniczeń jest próba ochrony zdrowia, będącego jednym z zadań państwa określonego w Konstytucji RP, dodatkowo zastosowany zbiór zasad bezpieczeństwa pomimo szerokiego spektrum oddziaływania nie naruszają istoty wolności i praw jednostki a raczej działa na ich korzyść w postaci próby ochrony życia<sup>1144</sup>.

W kwietniu na polecenie Rady Ministrów, na terenie kraju utworzono 8 izolatoriów w których umieszczano osoby mogące mieć kontakt z wirusem SARS-coV-2<sup>1145</sup>. Do ośrodków tych kierowano także osoby z pozytywnym wynikiem w fazie łagodnego przebiegu choroby, które ze względu na ryzyko zarażenia członków rodziny lub osób starszych, nie mogły w tym czasie przebywać w swoich domach<sup>1146</sup>. Z Agencji Rezerw Strategicznych przekazano do szpitali ponad 200 respiratorów i 95 kardiomonitorów, tak by zabezpieczyć 2303 ówczesznie hospitalizowanych osób<sup>1147</sup>.



Rysunek 45. Struktura zakażeń wirusem SARS – CoV-2 – stan na dzień 08.04.2020r.

Źródło: Dane opublikowane przez Głównego Inspektora Sanitarnego, <https://www.gov.pl/web/gis/struktura-zakazen-sars-cov-2-8-kwietnia-2020-r>, (dostęp z dnia 14.09.2024r.).

<sup>1144</sup> M. Karpiuk, *Zasady postępowania podczas stanu epidemii wprowadzonego w związku z zakażeniami wirusem SARS-coV-2*, „Wiedza Obronna” nr 3(272)/2020, s. 13 – 15.

<sup>1145</sup> Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 2 kwietnia przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1146</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki w izolatoriach, (Dz.U. 2020 poz. 539)

<sup>1147</sup> Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 3 kwietnia przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.



Niespodziewanym wyzwaniem okazała się struktura zachorowań, która została ujęta na rysunku numer 45. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego, najwięcej osób zakażało się w szpitalu lub też po kontakcie w przychodni – dotyczyło to zarówno pacjentów jak i personelu medycznego. Jednym z powodów takich tendencji, było złe zabezpieczenie placówek medycznych w środki ochrony indywidualnej oraz preparatów do dezynfekcji. Zespół pod kierunkiem prof. Grzegorza Wallnera (konsultanta krajowego w dziedzinie chirurgii ogólnej), przyjrzał się tej sytuacji i ocenił, że nawet 17% ogólnej liczby zarażonych to pracownicy zawodów medycznych (w tym większość z nich nie pracowało na oddziałach zakaźnych). Rekomendował by w sytuacji braków personelu medycznego, występującej zbyt małej liczbie środków ochronnych stworzyć jednolite i skoordynowane wytyczne mogące pomóc chronić zarówno personel szpitali jak i pacjentów. Zespół pod jego kierownictwem, przygotował wytyczne dla szpitali niejednoimiennych, w jaki sposób stosować środki ochrony indywidualnej tak by minimalizować ryzyko. W zaleceniach tych znalazła się sugestia by pracownicy, którzy nie są niezbędni w procesie leczenia, zostali w domu lub świadczyli swoje obowiązki zdalnie. Dodatkowo by wyeliminować ryzyko zakażeń pochodzące z niewłaściwego sposobu użytkowania środków ochrony indywidualnej, opracowano wielopunktowe procedury zakładania i zdejmowania, każdego z nich (np. kombinezonu ochronnego, półmaski filtrującej N95 FFP3, okularów ochronnych itd.)<sup>1148</sup>. Jak zaznaczono w Biuletynie Informacyjnym z dnia 13.04, przygotowanym dla Prezesa Rady Ministrów, zaniepokojenie budziło rozprzestrzenianie się choroby wśród kadry i pensjonariuszy Domów Opieki Społecznej, czego efektem było wydanie przez konsultanta krajowego ds. chorób zakaźnych, wytycznych postępowania w tych placówkach<sup>1149</sup>.

Działania Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, stały się przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolerzy mieli dostęp do protokołów z posiedzeń podpisywanych przez Prezesa Rady Ministrów. Jak wynika z raportu opublikowanego przez NIK, podczas posiedzeń zespołu, już w kwietniu 2020r. omawiane były plany budowy szpitali tymczasowych. Na posiedzeniu, które odbyło się w dniu 04.04 podjęto decyzję o stworzeniu takich jednostek. Pomimo takich ustaleń, wskazani

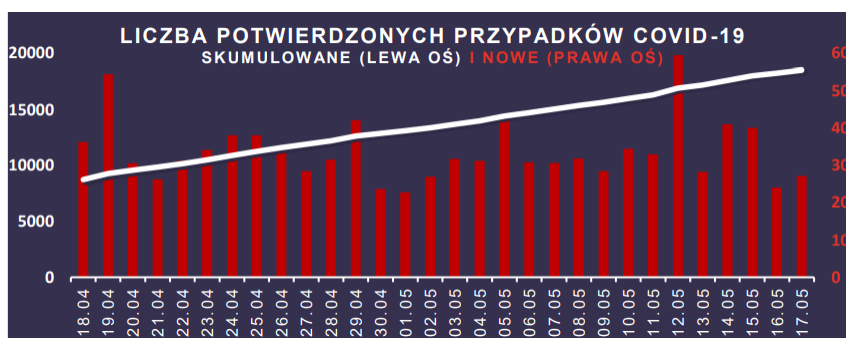
---

<sup>1148</sup> G Wallner, K. Mitura, P. Myśliwiec (i inni), *Wytyczne postępowania w oddziałach zabiegowych szpitali niejednoimiennych podczas pandemii COVID-19*, „Polish Journal of Surgery” nr 2(92)/2020, s. 43 – 45.

<sup>1149</sup> Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 13.04.2020r. przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

ministrowie: obrony narodowej, zdrowia i aktywów państwowych, przez następne kilka miesięcy nie podjęli działań w kierunku realizacji tego zadania<sup>1150</sup>.

Po ponad dwóch miesiącach obowiązywania rygorystycznych zakazów 29 kwietnia (12 tys. potwierdzonych przypadków COVID-19 w Polsce, w tym 316 tego dnia, 586 ofiar śmiertelnych)<sup>1151</sup>, premier poinformował o pierwszym ładnieniu obostrzeń. W tym czasie Polska na tle innych krajów Europy miała kilkanaście razy mniej potwierdzonych zachorowań. Dla porównania według rządowych danych: Hiszpania 232 tys., Włochy 201 tys., Niemcy 159 tys.<sup>1152</sup>. Od 4 maja otwarte zostały boiska i stadiony sportowe (tylko dla sportowców – bez udziału publiczności), hotele, centra handlowe, muzea, biblioteki<sup>1153</sup>, w kolejnych tygodniach podejmowano decyzje o dalej idących zmianach: otwarto zakłady fryzjerskie, zwiększono dopuszczalne limity ilości osób uczestniczących w zgromadzeniach i innych aktywnościach na świeżym powietrzu<sup>1154</sup> a w czerwcu otwarto granice (przy czym rozpoczęto prowadzić wrywkowe kontrole). Optymistyczne prognozy pojawiały się także w wypowiedziach szefa rządu, podczas konferencji prasowej w Katowicach, stwierdził, że obecnie sytuację można uznać za oponową<sup>1155</sup>.



Rysunek 46. Dzienna liczba potwierdzonych przypadków COVID-19 w Polsce w dniach 18.04 – 17.05.2020r.

Źródło: Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 18.05. 2020, przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1150</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20.07.2023r. Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa, instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych tworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19.

<sup>1151</sup> Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 29 kwietnia przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1152</sup> Ibidem.

<sup>1153</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (Dz.U. 2020 poz. 792).

<sup>1154</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (Dz.U. 2020 poz. 904).

<sup>1155</sup> Konferencja prasowa, która odbyła się w Katowicach w dniu 16.05.2020r., nagrany materiał pochodzi z archiwum autora dysertacji.

Dane w rządowych raportach nie były jednak takie optymistyczne, co zostało ujęte na powyższym wykresie. Pomimo, że liczba chorych gwałtownie nie rosła to pozostawała na stałym relatywnie wysokim poziomie 200 – 300 nowych przypadków każdego dnia. Podobnie kształtowała się liczba osób wymagających hospitalizacji, która w maju była na poziomie 2000 – 2500 pacjentów. Liczba ofiar śmiertelnych również wzrastała z 678 ofiar odnotowanych na dzień 3 maja do ponad tysiąca w ostatnim dniu miesiąca<sup>1156</sup>. W czerwcu rząd rozpoczął pierwsze podsumowania inicjatyw podjętych by przeciwdziałać pandemii. Premier na podczas konferencji prasowej, kontynuując narrację znaną z przed kilku miesięcy zapewniał, że Rada Ministrów działała szybko i zdecydowanie co skutecznie przyczyniło się do niwelowania skutków zagrożenia, według danych jakie przywołał, na dzień 2 czerwca, zajęte było zaledwie 5 proc. respiratorów oraz ok. 16 proc. łóżek dla pacjentów z COVID-19<sup>1157</sup>, informacje te nie znalazły się jednak w raporcie przygotowanym tego dnia przez Centrum Analiz Strategicznych<sup>1158</sup>. By potwierdzić słuszność działań rządu, Mateusz Morawiecki wystąpił do Sejmu RP z wnioskiem o ponowne udzielenie wotum zaufania a tym samym uzyskanie legitymacji polityki przeciwpandemicznej. W przemówieniu uzasadniającym ten wniosek pojawiły się dość ogólne, już wcześniej poruszane wątki o dobrym zarządzaniu kryzysem. Nowym elementem dyskursu, stało się oskarżanie partii opozycyjnych o sabotowanie działań, co stało się symbolicznym zakończeniem zawartego 10 marca podczas posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego, nieformalnego politycznego zawieszenia broni w obliczu globalnego zagrożenia. Premier Morawiecki sformułował zarzut, że partie opozycyjne rozsiewają fake newsy i wprowadzają społeczeństwo w błąd, wyrażało się to szczególnie w dość kontrowersyjnej wypowiedzi, która padła z jego ust w Sejmie 4 czerwca: „Kłamiecie beczelnie, czasami patrząc w oczy albo w ekran, w oko kamery po to, żeby zamydlić ludziom oczy, namieszać w głowach. Nie dajmy sobie, rodacy, tego wmówić. Popatrzmy na twarde dane, twarde fakty. One przemawiają za nami”<sup>1159</sup>.

---

<sup>1156</sup> Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 01.06.2020, przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1157</sup> Konferencja prasowa, która odbyła się w Warszawie przed Centralnym Szpitalem MSWiA w dniu 02.06.2020r., nagrany materiał pochodzi z archiwum autora dysertacji.

<sup>1158</sup> Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 02.06.2020, przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1159</sup> Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu RP z dnia 04.06.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Bardziej stonowane i szczegółowe informacje o działaniach przeciwpandemicznych z okresu pierwszej fali COVID-19 (marzec – sierpień 2020r.), podejmowanych w ramach polityki bezpieczeństwa RP, zostały zawarte w prawie 600 stronicowym dokumencie przygotowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Była to kompilacja inicjatyw podjętych przez wszystkie resorty<sup>1160</sup>. Tak obszary dokument warto poddać analizie i wyszczególnić obszary i działania, które rząd uznał za kluczowe w pierwszym półroczu walki z pandemią. W opracowaniu tym znalazło się 40 rozdziałów tematycznych odpowiadających zakresowi działań poszczególnych resortów oraz sektorach odpowiedzialności terenowej administracji rządowej podległej wojewodom na w poszczególnych województwach. Informacje te możemy podzielić na trzy obszary. Pierwszy – inicjatywy podjęte przez Prezesa Rady Ministrów (lub na jego wniosek), których głównym konstruktorem były komórki organizacyjne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, drugi – tematyczne działania w zakresie odpowiedzialności konkretnych działów administracji rządowej, których inicjatorem byli ministrowie właściwi oraz urzędy ich obsługujące, trzeci – działania na szczeblu regionalnym (wojewódzkim), gdzie współpracowały ze sobą zarówno organy centralne, jednostki samorządu terytorialnego oraz wojewódzka administracja zespolona i niezespolona.

Działania w obszarze pierwszym prowadzone były w trzech płaszczyznach:

1. Wyznaczanie strategii walki z pandemią. W proces ten zaangażowany był szef KPRM Michał Dworczyk, który nadzorował przygotowanie aktów legislacyjnych a także na bieżąco współpracował z Ministerstwem Zdrowia w procesie koordynowania działań całej administracji rządowej<sup>1161</sup>. Ważnym centralnym elementem była koordynowana i zaplanowana strategia komunikacyjna, obejmująca zarówno media tradycyjne jak i cyfrowe. Warto dodać, że w działaniach tych sięgnięto po pionierskie technologie z zakresu sztucznej inteligencji. Stworzono chatbota – program autonomicznie odpowiadający na pytania dotyczące aktualnej wiedzy z zakresu ochrony przed COVID-19, który zintegrowano z stroną internetową KPRM, komunikatorem WhatsApp i facebookowym fanpage. Centrum Informacyjne Rządu, przygotowywało kampanie informacyjne w radiu, prasie i telewizji, skoordynowane z biurami prasowymi poszczególnych resortów. Treści te konstruowano w prostej i przystępnej formie jako

---

<sup>1160</sup> Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres marzec – sierpień 2020 r. Dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1161</sup> Ibidem, s. 4.

grafiki, animacje czy też wywiady z ekspertami, na bazie autorytetu których starano się przekonywać o słuszności stosowanych działań<sup>1162</sup>.

2. Marginalizowanie skutków gospodarczych pandemii. W proces ten był zaangażowany również Przewodniczący Komitetu ds. Pożytku Publicznego, który obsługiwany jest przez KPRM. W ramach tych prac zabezpieczono środki, które przeznaczono na: uruchomienie nisko oprocentowanych pożyczek dla przedsiębiorców, czasowe zwolnienie wielu podmiotów z obowiązku odprowadzania składek, uruchomienie elektronicznej formy procedowania wielu spraw oraz przyspieszenie cyfryzacji urzędów oraz rozpoczęcie wypłat z Funduszu Szerokopasmowego - powołanego w celu doposażenia sprzętem teleinformatycznym szeroko rozumianych instytucji publicznych (takich jak szkoły, placówki ochrony zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie). Prezes Rady Ministrów, dofinansowując Agencję Rozwoju Przemysłu prawie 1 mld zł, scedował na niej obowiązek wspierania ta kwotą kluczowych sektorów gospodarki. Do przeciwdziałania pandemii w ramach polityki bezpieczeństwa zgodnie z wolą premiera, włączono trzeci sektor – organizacje pozarządowe. Zadanie to zostało scedowane na rządową agencję wykonawczą – Narodowy Instytut Wolności, która uruchamiając program doraźnego wsparcia w zakresie przeciwdziałania pandemii COVID-19, dofinansowała 409 podmiotów w zakresie dwóch priorytetów: wspierania działań administracji publicznej i zabezpieczenia inicjatyw w realizacji których należało podjąć dodatkowe standardy bezpieczeństwa w związku z chorobą zakaźną<sup>1163</sup>.

3. Bezpośrednich punktowych działań Prezesa Rady Ministrów, który nakładał określone obowiązki na jednostki samorządu terytorialnego, które te podmioty musiały wykonać w ramach przeciwdziałania zagrożeniom. Polecenia te (z rygorem bezwzględności wykonania) polegały na zakupie materiałów i wyposażenia dla podmiotów leczniczych oraz przebudowie oddziałów leczniczych szpitali. Ponadto wydano 64 pisemne polecenia wojewodom, oraz 27 poleceń w formie decyzji administracyjnej, innym podmiotom zaangażowanym w przeciwdziałanie pandemii<sup>1164</sup>.

Działania w obszarze drugim prowadzone były w dwóch płaszczyznach:

1. Cywilnej – w której główną rolę wiodło Ministerstwo Zdrowia, jako odpowiedzialne za koordynację i tworzenie zabezpieczenia szeroko rozumianego systemu ochrony zdrowia. Minister Zdrowia realizując politykę bezpieczeństwa, wydał szereg rozporządzeń

---

<sup>1162</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>1163</sup> Ibidem. s. 5 – 8 .

<sup>1164</sup> Ibidem. s. 12 – 13.

szczególnych – co było istotne do uregulowania wielu obszarów w zakresie ustanowienia właściwych procedur oraz zasad zachowania. Ustanowiono kodyfikacje standardów organizacyjnych placówek medycznych w okresie zagrożenia chorobą zakaźną, przemodelowano zasady organizacji oddziałów ratunkowych i intensywnej terapii, rozwinęto standardy ochrony w laboratoriach medycznych i określono zabezpieczenie strategicznie ważnych leków<sup>1165</sup>. Minister Zdrowia przy współpracy z poszczególnymi konsultantami krajowymi, opracował i wydał wytyczne postępowania z pacjentami chorymi na COVID-19 dla wszystkich specjalizacji lekarskich a także kadry zarządzającej placówkami medycznymi, koordynatorów i kierowników poszczególnych oddziałów czy też dyspozytorów medycznych i zespołów transportujących chorych<sup>1166</sup>. Biorąc pod uwagę dynamikę wzrostu zakażonych, kierownictwo MZ zdawało sobie sprawę, że osoby z podejrzeniem COVID-19 będą transportowane do placówek ochrony zdrowia nie tylko przez wyspecjalizowane zespoły ale także będą zgłaszali się samodzielnie (lub przy wsparciu rodziny). W odpowiedzi na takie zapotrzebowanie skonstruowano algorytm postępowania z takimi pacjentami, który został ujęty na rysunku numer 47.



Rysunek 47. Procedury opracowane przez Ministerstwo Zdrowia w zakresie postępowania z podejrzanymi o zachorowanie na COVID-19 w sytuacji transportu własnego do szpitala i późniejszego zaostrzenia przebiegu choroby

Źródło: Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Zdrowia.

<sup>1165</sup> Ibidem. s. 13 – 22.

<sup>1166</sup> Ibidem, s. 24.

Na polecenie resortu zdrowia zespół kilkunastu ekspertów skupionych wokół prof. Rafała Niżankowskiego, opracował jeden z ważniejszych kompleksowych dokumentów z zakresu postępowania z chorymi na COVID-19, który został wydany przez Agencję Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. Co istotne, merytorycznym recenzentem publikacji był prof. Andrzej Horban – powołany później na głównego doradcę premiera ds. COVID-19. W dokumencie ujęte zostało postępowanie z pacjentami w każdej fazie rozwoju choroby, oceny z badań nad farmakoterapią z zastosowaniem m.in. osocza ozdrowieńców, heparyny, chlorochininy a także innych specyfików, które pojawiały się w literaturze przedmiotu jako czynniki mogące łagodzić przebieg choroby. Na podstawie zebranych doświadczeń wydano zalecenia modyfikacji ochrony personelu medycznego i organizacji pracy podmiotów narażonych na styczność z wirusem<sup>1167</sup>. Te wytyczne były tożsame z wynikami prac analitycznych, prowadzonych równocześnie w Narodowym Instytucie Zdrowia Publicznego – Państwowym Zakładzie Higieny, który rozwijał poszczególne algorytmy postępowania.

Z rządowego sprawozdania, można się także dowiedzieć o uruchomionych punktach testowania w systemie Drive-Thru, polegającego na podjechaniu samochodem do właściwego miejsca i poddaniu się badaniu bez konieczności opuszczania pojazdu. W sumie w całym kraju utworzono 199 takich miejsc. W poszczególnych województwach ich liczba na dzień 1.06.2020r. wyglądała w następujący sposób: Dolnośląskie (11); Kujawsko-pomorskie (19); Lubelskie (10); Lubuskie (3); Łódzkie (10); Małopolskie (16); Mazowieckie (18); Opolskie (7); Podkarpackie (11); Podlaskie (12); Pomorskie (13); Śląskie (19); Świętokrzyskie (8); Warmińsko-mazurskie (18); Wielkopolskie (17); Zachodniopomorskie (7)<sup>1168</sup>. Ponadto stworzono konwencjonalne zespoły wymazowe, których w skali kraju działało 156<sup>1169</sup>.

2. Wojskowo – mundurowej opierającej się na współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Działania te rozpoczęły się od przygotowania w każdym z resortów decyzji i rozporządzeń w zakresie ochrony żołnierzy i funkcjonariuszy mającej ograniczyć ryzyko zachorowania na COVID-19. W przypadku MON, działania przeciwpandemiczne zostały powierzone

---

<sup>1167</sup> R. Niżankowski (red.), *Polskie zalecenia diagnostyczno-terapeutyczne oraz organizacyjne w zakresie opieki nad osobami zakażonymi lub narażonymi na zakażenie SARS-CoV-2*, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Warszawa 2020, s. 11 – 29; 97 – 94.

<sup>1168</sup> Sprawozdanie z (...) za okres marzec – sierpień 2020r. (...), op. cit. s. 37.

<sup>1169</sup> Ibidem.

Departamentowi Wojskowej Służby Zdrowia oraz Centrum Operacyjnemu w ramach którego działał Ośrodek Monitorowania i Analiz, przygotowujący kierownictwu resortu aktualne raporty sytuacyjne. W ramach prac analitycznych przygotowano założenia operacji „Odporna Wiosna”, którą miały realizować Wojska Obrony Terytorialnej oraz operacji „Tarcza”, za którą odpowiadało Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych<sup>1170</sup>. MSWiA jako priorytet powzięło tworzenie skutecznego systemu łączności cyfrowej, tak by mogły z niej korzystać organy administracji na wszystkich szczeblach. Takie ucyfrowienie komunikacji był istotne w sytuacji obrad wielu rozproszonych zespołów zarządzania kryzysowego (miejskich, powiatowych, wojewódzkich i centralnych) i zapewnienia ciągłości pracy urzędów w przypadku pracy zdalnej<sup>1171</sup>. Osobne miejsce przypadło stworzeniu zasad i koordynacji działań służb mundurowych podległych ministerstwu. Skierowanie Policji, Straży Granicznej czy Państwowej Straży Pożarnej do wykonywania niektórych zadań w zakresie przeciwdziałania pandemii uwidoczniło kolejne wyzwania. W tym kontekście szczególnie ważne było stworzenie zasad postępowania np. Policji w przypadku ujawnienia naruszeń prawa tj. nakazów, zakazów lub ograniczeń związanych z zapobieganiem COVID-19<sup>1172</sup>. Zaskakującą informacją ujętą w analizowanym sprawozdaniu jest wysłanie na Białoruś polskiej misji z pomocą humanitarną w skład, której weszło ponad 100 funkcjonariuszy służb podległych MSWiA. Utworzono wtedy konwój składający się z 43 pojazdów, który dostarczył Białorusinom kilka milionów masek ochronnych, 250 tys. litrów płynu do dezynfekcji i 30 respiratorów (które ówczesnie były objęte zakazem wywozu z kraju)<sup>1173</sup>.

Działania w obszarze trzecim prowadzone były w aspekcie regionalnego wdrażania i realizacji polityki bezpieczeństwa na terenie poszczególnych województw. Oprócz wydawania poleceń nakazujących przekształcanie poszczególnych oddziałów lub całych szpitali w placówki jednoimienne, wojewodowie zobowiązywali właściwych starostów do wydzielenia doraźnych miejsc noclegowych i zabezpieczenie wyżywienia dla Sił Zbrojnych RP biorących udział w przeciwdziałaniu rozprzestrzeniania się COVID-19<sup>1174</sup>. Miejscami takimi najczęściej stawały się sale gimnastyczne niefunkcjonujących stacjonarnie ówczesnie szkół lub też akademiki bądź inne obiekty noclegowe placówek edukacyjnych.

---

<sup>1170</sup> Ibidem, s. 210.

<sup>1171</sup> Ibidem, s. 281.

<sup>1172</sup> Ibidem, s. 285.

<sup>1173</sup> Ibidem, s. 303.

<sup>1174</sup> Ibidem, s. 326.



Początkowo okres wakacyjno – letni 2020r. przebiegał w poczuciu względnego opanowania sytuacji. Świadczyć o tym mogły słowa premiera Morawieckiego, który podczas jednego z lipcowych spotkań z wyborcami, przekonywał, że dobrym podejściem jest coraz mniejsze obawianie się wirusa SARS CoV-2 ponieważ jest on w odwrocie<sup>1175</sup>, chociaż jak podają rządowe analizy, tego dnia wykryto 371 nowych zakażeń<sup>1176</sup>. Według informacji opublikowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, kilka dni później z ust szefa rządu na Śląsku padły podobne słowa odnoszące się do regionalnego sukcesu w walce z pandemią<sup>1177</sup>. Liczba zakażeń w Polsce zaczęła gwałtownie wzrastać w połowie sierpnia i osiągnęła najwyższy dotąd notowany poziom. W następnym miesiącu sytuacja była jeszcze bardziej poważna, jak podawał Biuletyn Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, redagowany przez tamtejsze Biuro Analiz i Reagowania, 4 października odnotowano 1934 nowych przypadków COVID-19 przy czym szacowano, że około 20% zakażonych przechodzi chorobę poważnie co objawia się znacznymi problemami z oddychaniem i może wymagać hospitalizacji<sup>1178</sup>. Zaostrzająca się sytuacja wymusiła opracowania jednolitej strategii na rozpoczynającą się drugą falę pandemii. Dokument taki opracowało Ministerstwo Zdrowia i co warte nadmienienia, powstały trzy wersje tej koncepcji, które ewoluowały. Wprowadzenie w przeciągu kilku tygodni różnych (choć w większości spójnych) koncepcji mogło skomplikować reagowanie na sytuację. Biorąc takie modyfikacje, należy omówić te dokumenty (w kolejności ich powstawania):

Strategia Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 1.0. Na samym początku przewidywali znaczne zmiany w rozwoju sytuacji determinowane okresem jesienno– zimowym na wpływ, której będą miały nakładające się okresy standardowego corocznego wzmożonego zachorowania ludności na klasyczną gripę i infekcje grypopochodne. Już takie nałożenie się czynników, zdaniem resortu wymaga przededefiniowania dotychczasowych działań. Ustalono nową filozofię walki, która miała nie być postrzegana centralnie (w skali kraju) a odnosić

---

<sup>1175</sup> Nagranie telewizji TVN24 z dnia 02.07.2020r. wypowiedzią premiera Mateusza Morawieckiego dot. pandemii. <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-premier-mateusz-morawiecki-zacheca-do-udzialu-w-2-turze-wyborow-st4626728>, (dostęp z dnia 05.10.2024r).

<sup>1176</sup> Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 03.07.2020, przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1177</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 10.07.2020r. pt.: „Sytuacja epidemiologiczna na Śląsku jest opanowana”, <https://www.gov.pl/web/premier/sytuacja-epidemiologiczna-na-slasku-jest-opanowana>, (dostęp z dnia 05.10.2024r).

<sup>1178</sup> I. Kucharska, Koronawirus – wirus SARS-CoV-2, „Biuletyn Rządowego Centrum Bezpieczeństwa”, nr (30)/2020, s. 4 – 5.

się do konkretnych i punktowych działań na poziomie poszczególnych gmin/powiatów/województw<sup>1179</sup>. Działania wykonawcze strategii podzielono na 4 obszary.

1. Zmiany organizacyjne dotyczące szpitali i podmiotów biorących udział w zwalczaniu pandemii. Zastąpienie szpitali nazywanych jednoimiennymi, systemem klasyfikacji odnoszącym się do ilości miejsc dla pacjentów COVID-19 oraz dostępnych i możliwych do przeprowadzenia zabiegów medycznych dla zakażonych. W ramach tego obszaru za kluczowe uznano również zwiększenie ilości punktów drive thru oraz wydłużenie godzin funkcjonowania tych jednostek<sup>1180</sup>.
2. Strategia testowania – testowania wszystkich osób z objawami przypominającymi COVID-19 (nawet jeśli jest to przeziębienie, katar lub lekkie okresowe infekcje). Poddanie testom wszystkich osób, które będą chciały skorzystać z przyjęcia do Domów Opieki Społecznej czy też z turnusów rehabilitacyjnych. Wykorzystanie tzw. szybkich testów tam gdzie kluczowy jest czas weryfikacji zakażenia (nawet bezobjawowego) np. w Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych, tak by ograniczyć ryzyko niezabezpieczonych lekarzy na kontakt z wirusem SARS CoV-2<sup>1181</sup>.
3. Prewencja – ograniczenia zachorowań na tradycyjną grypę poprzez promowanie darmowych szczepień. Wprowadzenie obowiązkowego noszenia maseczek w na dworze i miejscach publicznych. Prowadzenie akcji informacyjnej opierającej się na hasle DDM – dystans społeczny, dezynfekcja, maseczki<sup>1182</sup>.
4. Opracowanie algorytmów szczegółowych – skierowanych np. do pensjonariuszy Domów Pomocy Społecznej, hospicjów, i miejsc gdzie przebywają osoby starsze, które są szczególnie narażone na zakażenie<sup>1183</sup>.

Tylko i wyłącznie w pierwszej wersji strategii ujęto mapę z wykazem aktualnie dostępnych „oddziałów covidowych” w szpitalach oraz szacunkową liczbą dostępnych łóżek (4 tys.). Wykaz ten znajduje się na rysunku 48 i należy zauważyć, że największe skupisko i zagęszczenie tych miejsc znajdowało się południu kraju, gdzie też zapewne spodziewano się wzmożonego napływu pacjentów.

---

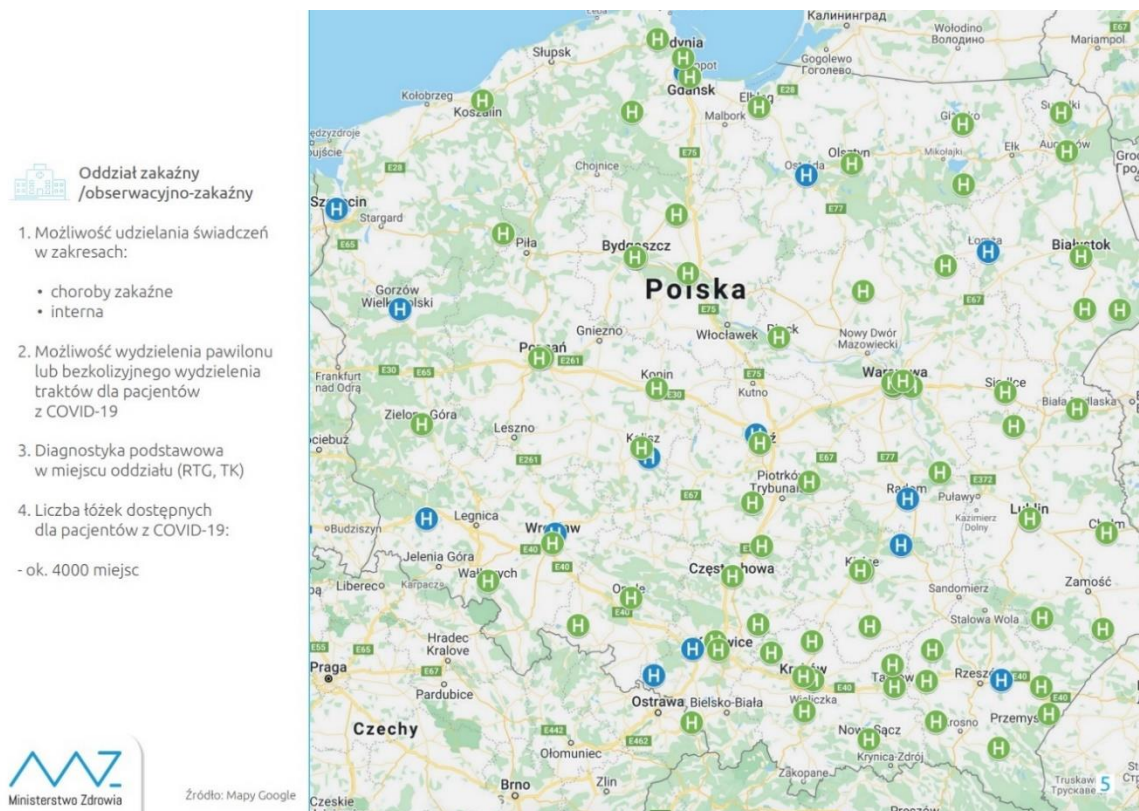
<sup>1179</sup> Strategia Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 1.0. Dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Zdrowia.

<sup>1180</sup> Ibidem, s. 2 – 3.

<sup>1181</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>1182</sup> Ibidem.

<sup>1183</sup> Ibidem, s. 7.



Rysunek 48. Wykaz „oddziałów covidowych” ujętych w rządowej Strategii Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 1.0

Źródło: Strategia Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 1.0. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Zdrowia.

Strategia Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 2.0, była dwukrotnie krótszym dokumentem. Jej wstęp wydaje się być niespójny, ponieważ najpierw możemy w nim przeczytać, że „Wykorzystanie aktualnego potencjału pozwala na odejście od stosowania mechanizmów prewencyjnych”, co sugeruje łagodzenie przyjętych restrykcji oraz zaprzestanie szeroko postulowanych w poprzedniej wersji strategii działań ograniczenia transmisji wirusa, a następnie ostatnim wersem kończącym wprowadzenie jest działanie strategiczne wyrażone jako: „planowane jest sukcesywne zaostrzenie polityki obostrzeń ze szczególnym naciskiem na skuteczną ochronę grup szczególnego ryzyka prewencyjnych”<sup>1184</sup>. W wersji 2.0, działania wykonawcze podzielono na 5 obszarów:

1. Zmiany organizacyjne mające polegać na zwiększeniu ilości miejsc izolacyjnych w szpitalach poziomu I, zwiększenie liczby łóżek dla pacjentów w szpitalach poziomu II poprzez przekształcanie kolejnych oddziałów niezakaźnych na „covidowe”, w każdym województwie miał też zostać nadany jednej (największej)

<sup>1184</sup> Strategia Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 2.0. Dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Zdrowia, s. 2.

placówce status szpitala koordynacyjnego, w którym miały powstać nowe miejsca do prowadzenia intensywnej terapii. Placówki te miały być najlepiej zabezpieczone w respiratory<sup>1185</sup>

2. Koordynacja procesu przeciwdziałania pandemii polegać miała na wzmocnieniu roli wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego (w ich skład mieli wejść regionalni dyrektorzy NFZ i przedstawiciele szpitali). Proponowano także przekazania tym zespołom takich konkretnych zadań jak: koordynowanie ruchu karettek wymazowych, koordynowanie ruchu karettek transportowych COVID-19, koordynowanie przekazywania pacjentów do izolatoriów<sup>1186</sup>. Wydaje się to być jednak zadaniem nieadekwatnym do ustawowych kompetencji tych ciał, które jak należy przypomnieć tylko organem pomocniczym wojewody. Prowadzenie takich technicznych zadań wydaje się być w gestii dyspozytorni medycznych, które kilka miesięcy później od 1 stycznia 2021r. weszły w skład urzędów wojewódzkich<sup>1187</sup>.
3. Strategia testowania – punkt ten nie zmienił się w odniesieniu do poprzedniej wersji dokumentu.
4. W ramach działań prewencyjnych, sugerowano wprowadzanie nowych obostrzeń biorąc szczególnie pod uwagę osoby narażone na zakażenie (przewlekłe chore, starsze). Jako wymóg wydano zalecenia zera tolerancji dla osób łamiących wprowadzone zakazy przeciwepidemiczne i nie zakrywających ust i nosa. Policja miała obligatoryjnie karać nieprzestrzegających tych norm<sup>1188</sup>.
5. Włączenie Podstawowej Opieki Zdrowotnej do systemu walki z pandemią. Lekarze rodzinni otrzymywali kompetencje kierowania pacjentów do izolatoriów oraz zniesiono wymóg wykrycia przynajmniej 4 objawów potencjalnego zakażenia SARS CoV-2 przed skierowaniem na wymaz<sup>1189</sup>.

Strategia Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 3.0 to najobszerniejszy ze wszystkich dokumentów, posiadający odmienną strukturę pod poprzednich. Jej założenia opierały się na gwałtownym wzroście zachorowań z przełomu września i października, których nie udało się opanować. Według autorów, zakażenia w tamtych miesiącach miały charakter lokalnych ognisk, które często miały swój początek w placówkach ochrony zdrowia, gdyż w szpitalach wielospecjalistycznych tworzone oddziały zakaźne, z których wirus był

---

<sup>1185</sup> Ibidem, s. 3.

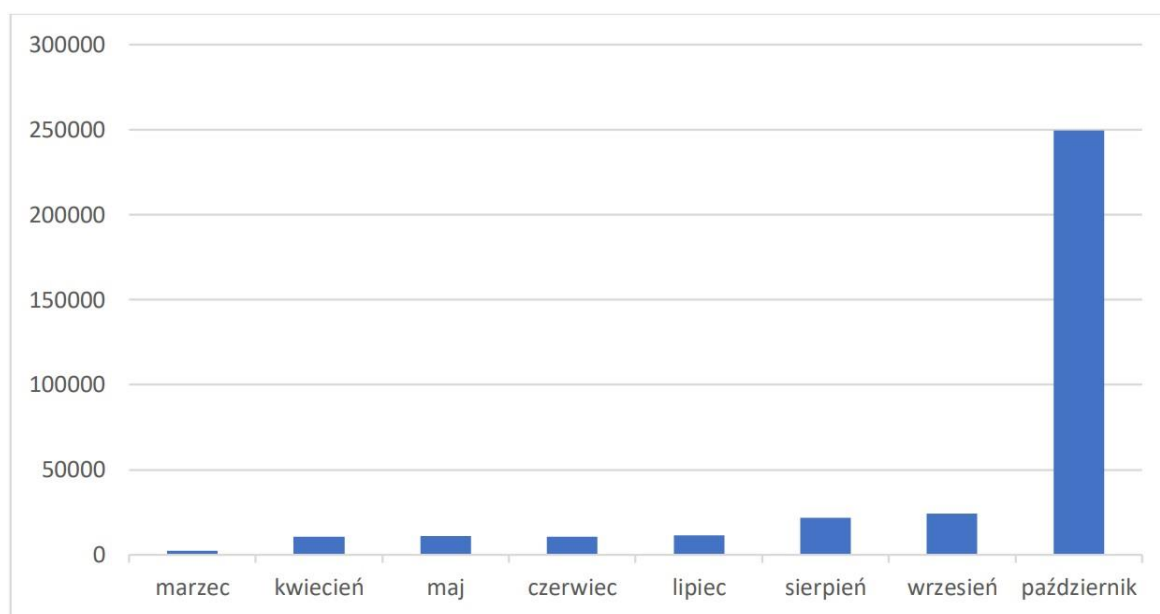
<sup>1186</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>1187</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, (Dz.U.2024.652 t.j.).

<sup>1188</sup> Strategia (...) Wersja 2.0, op. cit, s.5.

<sup>1189</sup> Ibidem, s. 6.

przenoszony na nie covidowe części budynków. Październik okazał się miesiącem, w którym z pod kontroli wymknęła się dzienna liczba nowych zachorowań jak i śmiertelność w wyniku zakażenia SARS CoV-2. Każdego dnia wykrywano kilka tysięcy nowych przypadków co powodowało trudności z ustaleniem epicentrów i ognisk choroby. Przy takiej ilości nie dało się także skutecznie wykryć i poddać izolacji wszystkich osób, które potencjalnie mogły mieć kontakt z danym pacjentem.



Rysunek 49. Sumaryczna liczba wykrytych nowych przypadków COVID – 19 od marca do końca października 2020r.

Źródło: Źródło: Strategia Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 3.0. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Zdrowia.

Omawiana strategia pomimo, że nazwa wskazywała na charakter dokumentu, który powinien być w zamyśle zbiorem strategicznym wyznaczającym kierunki dalszych działań, okazała się podsumowaniem do tej pory podjętych inicjatyw. W ramach tej analizy wskazać możemy, identyfikowane przez resort zdrowia problemy:

1. Ze względu na ilość zachorowań i brak regionu, który byłby w tej dziedzinie liderem, niemożliwe staje się dalsze lokalne zarządzanie sytuacją polegające na kategoryzowaniu poszczególnych powiatów na strefy (żółta, zielona, czerwona). W Wyniku rozwoju sytuacji 24 października cały kraj po raz kolejny stał się strefą czerwoną<sup>1190</sup>.

<sup>1190</sup> Strategia Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 3.0. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Zdrowia, s. 7.

2. Zmienił się główny ciężar odpowiedzialności kierowania (i wykrywania) nowych przypadków. Do jesieni najwięcej testów zlecały szpitale, w kolejnych miesiącach przypadło to lekarzom rodzinnym<sup>1191</sup>.
3. Zbyt mała liczba łóżek w szpitalach i oddziałach covidowych oraz znaczne zapotrzebowanie na wykorzystanie respiratorów. W takiej sytuacji wskazane było tworzenie szpitali tymczasowych w obiektach użyteczności publicznej<sup>1192</sup>.
4. Autorzy spodziewali się jeszcze bardziej negatywnego rozwoju sytuacji. W tym celu stworzono kilka scenariuszy, w tym najbardziej krytyczne gdzie przekroczona mogła zostać wydolność służby zdrowia i zastosowano by metody znane medycyny pola walki (segregowanie pacjentów na tych najlepiej rokujących i skupienie na nich pomocy) w sytuacji gdy liczba chorych wymagających podłączenia do respiratora jest większa niż ilość posiadanego sprzętu. W takim najgorszym scenariuszu (określonym jako etap krytyczny), charakteryzującym się przekroczeniem progu 20 tys. dziennych wykryć COVID-19, do akcji udzielania świadczeń szpitalnych (a nie tylko pomocy przy pobieraniu wymazów czy wykonywaniu innych niemedycznych zadań), planowano włączyć Wojska Obrony Terytorialnej. Nie sprecyzowano jednak jaką ilość żołnierzy planowano wprowadzić do tych zadań ani też jakie dokładnie w jakich świadczeniach medycznych mieliby pomagać. Oprócz ich udziału planowano sięgnąć po wykorzystanie pracowników sanitarnych wojska<sup>1193</sup>.
5. Koordynacja transportu chorych na COVID-19, miała być w kompetencji głównego dyspozytora medycznego a nie jak postulowano w jednej z poprzednich wersji strategii – (co udało się wykazać jako błędny pomysł) koordynowana przez wojewódzkie zespoły zarządzania kryzysowego<sup>1194</sup>.

Prof. Jarosław Pinkas przyznaje: „Dynamika nas niewątpliwie zaskoczyła. Wiedzieliśmy, co trzeba zrobić, że najważniejsze jest zahamowanie kontaktów, więc te wszystkie lockdowny, komunikacja, później maseczki (...)”<sup>1195</sup>. Natomiast ówczesna komunikacja, przesyłanie informacji i koordynacja działań administracji jego zdaniem była na najwyższym poziomie: „Komunikacja była zupełnie nieprawdopodobna, to znaczy stopień jej nasilenia był niewyobrażalny. Cały czas mieliśmy zespoły zarządzania

---

<sup>1191</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>1192</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>1193</sup> Ibidem, s. 16 – 18.

<sup>1194</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>1195</sup> Wywiad z prof. Jarosławem Pinkasem (...), op., cit.

kryzysowego, stałe łączy z KPRM (...). Pracowaliśmy wtedy w sposób nieprawdopodobny. Ja miałem takie poczucie, że wokół mnie jest dobrze funkcjonujące państwo”<sup>1196</sup>.

Pomimo nieziszczenia się obaw osiągnięcia wydolności służby zdrowia, przystąpiono do tworzenia szpitali tymczasowych. Jak podaje dr Żaklina Skrenty, podstawa prawną do tych działań była specustawa covidowa, na bazie której rządzący mogli oprzeć tworzenie takich podmiotów w miejscach użyteczności publicznej. Korzystając z tych przepisów, możliwe było nakazanie spółkom skarbu państwa, finansowego wsparcia tworzenia tych podmiotów i przerzucenie na nie części powinności dotyczących zakupu wyposażenia takiego jak np. łóżka, respiratory czy też innych sprzęt techniczny. Jednym z takich przykładów, było zaangażowanie KGHM Polska Miedź S.A., która na polecenie premiera otrzymała polecenie stworzenia jednego z takich obiektów<sup>1197</sup>. Największa taka placówka, mająca być modelowym przykładem organizacji tymczasowych obiektów, została stworzona na Stadionie Narodowym i zgodnie z nomenklaturą podkreślania wzniosłości tego pomysłu, została nazwana Szpitalem Narodowym. Jego organizacja (i wyposażenie w sprzęt) trwała 13 dni. Premier podczas konferencji prasowej podczas otwarcia obiektu, przekonywał o znaczącej potrzebie jego funkcjonowania jako zabezpieczenia w przypadku braku miejsc w innych placówkach. Docelowo w Szpitalu Narodowym miało być dostępne 1200 łóżek, z czego wszystkie zostaną przygotowane do prowadzenia tlenoterapii<sup>1198</sup>.

W dniu gdy odbywała się konferencja prasowa na Stadionie Narodowym (Szpital Narodowy), statystyki zachorowań w Polsce wyglądały w sposób następujący: ponad 20 tys. nowych dziennych przypadków (w tym najwięcej w Wielkopolsce), zajęte 14 tys. przez pacjentów z COVID-19 (na 22 tys. dostępnych), 1203 zajęte respiratory (na 1733 dostępne), prawie 500 tys. osób w izolacji domowej<sup>1199</sup>. Takie statystyki wymusiły tworzenie nowych rozwiązań i ustanawianie kolejnych elementów mogących spowolnić transmisję wirusa. Można przyjąć, że był to proces dość chaotyczny, najpierw skłaniano się do rozwiązania nazwanego roboczo „hamulcem bezpieczeństwa”, który należy „zaciągnąć” by powstrzymać szybką ekspansję. Miały to być szeroko zakrojone działania (zakaz wychodzenia z domu, zawieszenie praktycznie całej zewnętrznej aktywności), co jak

---

<sup>1196</sup> Ibidem.

<sup>1197</sup> Ż. Skrenty, *Tworzenie podmiotów leczniczych i jednostek organizacyjnych w stanie epidemii SARS CoV-2 – ocena rozwiązań prawnych*, [w:] M. Tomaszuk, D. Dyk (red.), *Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia COVID-19 w Wielkopolsce*, s. 39 – 40.

<sup>1198</sup> Konferencja prasowa Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego z dnia 29.10.2020r. która odbyła się na Stadionie Narodowym jako inauguracja otwarcia Szpitala Narodowego, nagranie z archiwum autora dysertacji.

<sup>1199</sup> Dane z bazy danych zachorowań na COVID-19, dostępne na stronie, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>, (dostęp z dnia 06.10.2024r.).

pokazywał przedstawiony na rysunku numer 50, model po osiągnięciu szczytu zachorowań, ogólna liczba nowych przypadków do końca roku 2020, miała znacząco zostać wypłaszczona.



Rysunek 50. Prognozy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwa Zdrowia z dnia 07.11.2020r. dotyczące rozwoju pandemii COVID-19 w Polsce przy wprowadzenie dodatkowych zasad bezpieczeństwa

Źródło: Fragment prezentacji dotyczącej modelowania epidemii, przygotowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez KPRM.

Sięgnięto także po inną nazwę tego przedsięwzięcia, określonego mianem „kwarantanny narodowej”. Jej zarysy zostały przedstawione również w listopadzie 2020r. Miała ona zostać wprowadzona, w przypadku gdy osiągnięte zostanie zagęszczenie zakażeń na poziomie powyżej 70 przypadków na 100 tys. mieszkańców (po raz pierwszy pojawił się taki wskaźnik nie odnoszący się bezpośrednio do podawania sumarycznej dziennej liczby nowych zakażeń)<sup>1200</sup>. Zapowiedzi te wzbudziły obawy zarówno prawników jak i parlamentarzystów, ponieważ termin „narodowa kwarantanna” nie był nigdzie legislacyjnie zdefiniowany. Poseł Konrad Fryształ (PO), złożył zapytanie w tej sprawie do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>1201</sup> jednak z odpowiedzi, którą udzielił wiceminister zdrowia Waldemar Kraska wynikało, że nazwa ta jest tylko językowym sloganem i nie dąży do ustanowienia nowego terminu obok istniejącego stanu epidemii<sup>1202</sup>. Nie był to jedyny przypadek wprowadzania nowych fraz. Pod koniec listopada, ogłoszono kolejną strategię

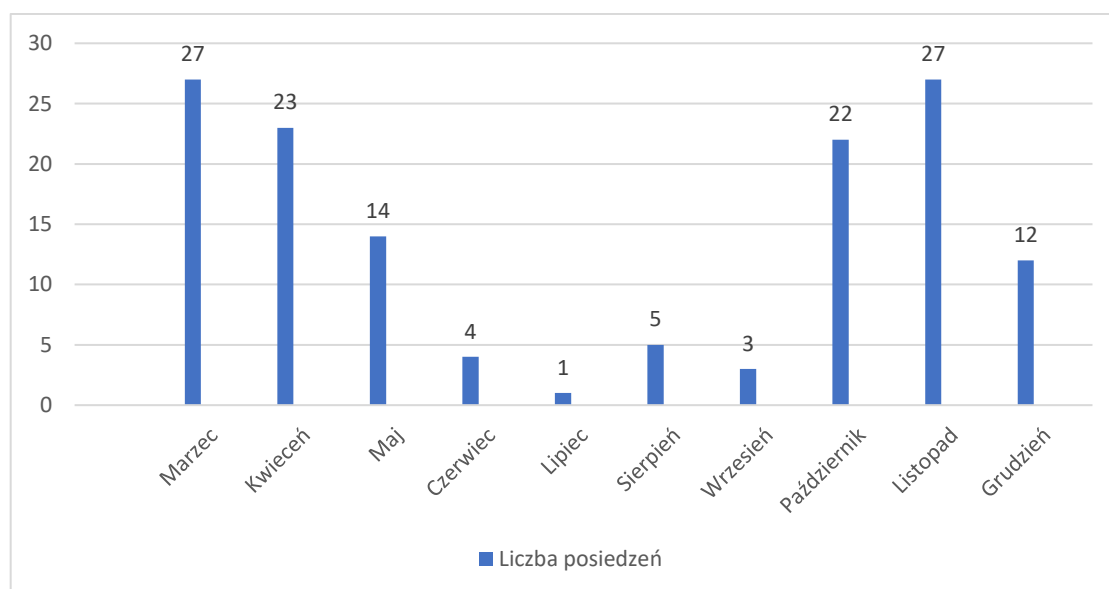
<sup>1200</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 04.11.2020r. nt. programu narodowej kwarantanny, <https://www.gov.pl/web/premier/nowe-kroki-w-walce-z-koronawirusem--ostatni-etap-przed-narodowa-kwarantanna>, (dostęp z dnia 06.10.2024r.).

<sup>1201</sup> Zapytanie poselskie Konrada Frysztaka nr 1932 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia na terenie Polski "narodowej kwarantanny". Materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1202</sup> Pismo Ministra Zdrowia ZPM.050.103.2020 z dnia 28.12.2020r. skierowane do Marszałka Sejmu RP jako odpowiedź na zapytanie posła Konrada Frysztaka. Materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.



nazwaną „100 dni solidarności w walce z COVID-19”. W jej ramach (ku pewnemu zaskoczeniu), przywrócono działalność galerii handlowych (jednak w ścisłym reżimie sanitarnym z i limitami osób mogących jednocześnie korzystać z danych punktów) a także zapowiedziano zmiany w organizacji nadchodzących ferii zimowych, które w całym kraju miały odbyć się w tym samym terminie (w normalnych warunkach, w każdym z województw, ferie te przypadają w nieco innym okresie). Szef rządu podkreślił, że wszystkie proponowane rozwiązania omówił m.in. z Radą Medyczną<sup>1203</sup>. Twierdzenie to stoi jednak w sprzeczności z dokumentami udostępnionymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. W stanowisku Rady Medycznej z dnia 23.11.2020r. zaznaczono, że członkowie tego gremium nie popierają tak ujętego rozwiązania. Skomasowanie ferii zimowych, według nich stanowi dodatkowe ryzyko epidemiczne, ponieważ uczniowie, pomimo formalnych zaleceń mogą jednak wyjeżdżać w okresie wolnym a tym samym przyczynić się do ekspansji zakażeń.



Rysunek 51. Liczba posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w roku 2020 dotyczących pandemii COVID 19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych autorowi dysertacji (na podstawie wniosku o dostęp do informacji publicznej) przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Jednym z ważniejszych dokumentów przygotowywanych w 2020r. był Narodowy Program Szczepień Przeciw COVID-19. Jego główne założenia liczące ponad 30 stron, zaprezentowano w grudniu i zasadnie uznano, że jego realizacja będzie jednym

<sup>1203</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 21.11.2020r. nt. nowej strategii 100 dni solidarności w walce z COVID-19, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-przedstawiamy-kompleksowy-plan-dzialania-na-nadchodzacy-czas--100-dni-solidarnosci-w-walce-z-covid-19>, (dostęp z dnia 06.10.2024r.).

z największych wyzwań planistycznych, logistycznych i organizacyjnych. W jego ramach trudności przysparzało wiele elementów, począwszy od zabezpieczenia odpowiedniej liczby szczepionek, ich dystrybucja i transport, tworzenie miejsc aplikowania i zapewnienie odpowiedniej i przeszkolonej kadry. Do tych zadań zaangażowano wiele podmiotów, w tym na początkowym etapie kluczowe zadanie przypadło Agencji Rezerw Strategicznych oraz Siłom Zbrojnym RP, które miały być włączone do łańcucha logistycznego<sup>1204</sup>.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

*Prof. dr hab. n. med. Andrzej Horban*  
GŁÓWNY DORADCA PREZESA RADY MINISTRÓW  
DO SPRAW COVID-19

Warszawa, 23.11.2020r.

**Opinia Rady Medycznej powołanej przy Prezesie Rady Ministrów  
z dnia 23.11.2020r. w sprawie rekomendacji ferii zimowych.**

W związku z trwającym od 26.10.2020 nauczaniem zdalnym (w domu), planowanym do 24 grudnia, a następnie jednoczasowych ferii do 18 stycznia dla wszystkich uczniów, z zapowiedzią ograniczenia „mobilności” – czyli pozostawienia dzieci w miejscu zamieszkania obawiamy się powszechnego braku akceptacji takiej decyzji. Może to spowodować potencjalne zagrożenie epidemiczne wyjazdami jak w okresie wakacji letnich. Proponujemy rozłożenie ferii np. od stycznia do końca marca i zmniejszenie regionów, z których dzieci będą mogły wyjeżdżać. Wydaje się, że takie rozwiązanie zyska większe zrozumienie i akceptację społeczną. Dałoby to szansę utrzymania miejsc pracy związanych z turystyką.

W imieniu Rady Medycznej  
Przewodniczący



Rysunek 52. Kopia stanowiska Rady Medycznej dot. rozwiązań zaproponowanych strategii „100 dni solidarności w walce z COVID-19”

Źródło: Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Dokonując podsumowania działań Rady Ministrów w zakresie realizacji polityki bezpieczeństwa w 2020r. w kontekście przeciwdziałania pandemii COVID-19, należy zwrócić uwagę na inny istotny aspekt z zakresu tworzenia tego procesu. Tym wyznacznikiem jest częstotliwość posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który stał się jednym z głównych elementów koordynacji centralnych

<sup>1204</sup> Narodowy Program Szczepień Przeciw COVID-19, s. 14. Dokument w wersji elektronicznej dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/narodowy-program-szczepien-przeciw-covid-19>, (dostęp z dnia 06.10.2024r.).

działań. W literaturze przedmiotu, można spotkać błędne twierdzenia, że: „w Polsce do końca czerwca nie powołano sztabu kryzysowego”<sup>1205</sup>, które wysunęli w swoim artykule prof. Stanisława Golinowska oraz dr Michał Zabdyr-Jamroz. Należy jednak pamiętać, że pojęcie sztab kryzysowy, jest frazą niezdefiniowaną w aktach prawnych odnoszących się do np. zarządzania kryzysowego. Potocznie formę tą utożsamia się z gminnymi, powiatowymi, wojewódzkimi lub rządowym zespołem zarządzania kryzysowego. Niemniej jednak, na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, od samego początku rozwoju pandemii COVID-19, pojawiały się komunikaty i zdjęcia z posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. W kolejnych miesiącach (od maja 2020r.), komunikaty te nie były już tak regularnie publikowane, zastąpiły je raporty sytuacyjne i konferencje prasowe dot. rozwoju zakażeń. By rozwiać wątpliwości w tej kwestii, autor dysertacji zwrócił się do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o udostępnienie wykazu terminów poszczególnych posiedzeń i ich zakresu tematycznego (dla przypomnienia – protokoły nadal są utajnione). Analizując częstotliwość tych posiedzeń, wyraźnie widać, dwie tendencje. Z największą intensywnością spotkania te odbywały się w pierwszych miesiącach, gdy było jeszcze stosunkowo mało zakażeń (w marcu 27 posiedzeń, w kwietniu 23, w maju 14) lecz nieznane były jeszcze skuteczne metody walki z zagrożeniem i należało tworzyć mechanizmy i procedury reagowania, w okresie wakacyjno-letnim, gdy sytuacja epidemiologiczna początkowo wydawała się być stosunkowo opanowana, posiedzeń odbywało się najmniej (4 posiedzenia w czerwcu, 1 w lipcu). W okresie jesienno – zimowym, gdy osiągnięto dotychczasowy szczyt zachorowań, wrócono do praktycznie codziennych posiedzeń (23 posiedzenia w październiku, 27 w listopadzie oraz 12 w grudniu). Zestawienie tych przedsięwzięć zostało także ujęte na powyższym wykresie. Należy zaznaczyć, że są to tylko posiedzenia, których przedmiotem obrad była sytuacja z pandemią COVID-19. Tematy jakie dominowały podczas tych spotkań to kolejno: monitoring sytuacji epidemicznej w Polsce i na świecie oraz prognozy jej rozwoju; wprowadzanie obostrzeń i kontrola ich przestrzegania; zaopatrzenie szpitali w sprzęt niezbędny dla ochrony personelu medycznego oraz leczenia chorych na COVID-19; kwestie związane z zaopatrzeniem szpitali w tlen; proces budowy szpitali tymczasowych; omówienie funkcjonowania szkół w perspektywie nauki zdalnej; zabezpieczenie podopiecznych domów pomocy społecznej; Narodowy Program Szczepień. W nieustalonej

---

<sup>1205</sup> Golinowska, M. Zabdyr-Jamroz, *Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii COVID-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, nr 1(18)/2020, s. 12.

kolejności przedmiotem obrad były też rozwiązania technologiczne modelowania pandemii oraz tworzenie aplikacji mającej skutecznie pomóc w ograniczaniu rozprzestrzeniania się koronawirusa - STOP COVID<sup>1206</sup>.

Na przełomie roku 2020/2021 sięgnięto po wcześniej zapowiedzianą „narodową kwarantannę” i wprowadzono rozwiązania polegające na drastycznym zakazie zewnętrznych aktywności. Oprócz klasycznego (i obowiązującego już) zakazu organizacji imprez masowych i przedsięwzięć publicznych w których brało udział przynajmniej kilka osób a także wprowadzenie „godziny policyjnej” w noc sylwestrową, wiążącej się z brakiem możliwości wychodzenia z domu. Takie masowe zamknięcie w mieszkaniach całego społeczeństwa, miało zapobiec organizacji nieformalnych imprez noworocznych, które jak się spodziewało, stałyby się masowymi ogniskami choroby. Prof. Horban, w tym okresie wykazał się częściowym optymizmem. Zauważył, że może to być początek końca epidemii, co powodować ma wynalezienie szczepionki i jej dystrybucja<sup>1207</sup>.

Te restrykcyjne działania w kilkutygodniowej perspektywie przyniosły zamierzony skutek. Jak podaje raport sytuacyjny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, w dniu 20 lutego, przybyło „tylko” około 8,5 tys. nowych zakażeń, co było znacznym unormowaniem sytuacji z grudnia minionego roku, gdy te liczby codziennie oscylowały w granicy ponad 20 tys. przypadków. Ogólna sytuacja w całej dotychczasowej perspektywie, była jednak bardziej tragiczna. Do tego dnia w Polsce na COVID-19 zachorowało 1 631 727 osób, 1 372 326 z nich wyzdrowiało a ponad 42 tys. zmarło. Liczba respiratorów nadal pozostawała na wysokim poziomie 1304, chociaż szpitale posiadały jeszcze pewien ich niewykorzystany zapas. Rozpoczęła się także akacja szczepień (najpierw dedykowana głównie do pracowników medycznych, osób mogących mieć kontakt z wirusem i innych pracowników wykonujących funkcje publiczne). W tak krótkim czasie, zaszczepiono prawie 3 miliony osób, z czego dziennie podawano około 100 tys. dawek szczepionki. Jedną z najbardziej zainteresowanych szczepieniami grup zawodowych byli nauczyciele – z których chęć szczepienia zgłosiło 544 tys<sup>1208</sup>. Ta ostatnia liczba wydaje się być ujęta niewłaściwie szczególnie jeśli porównamy ją z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, który na rok

---

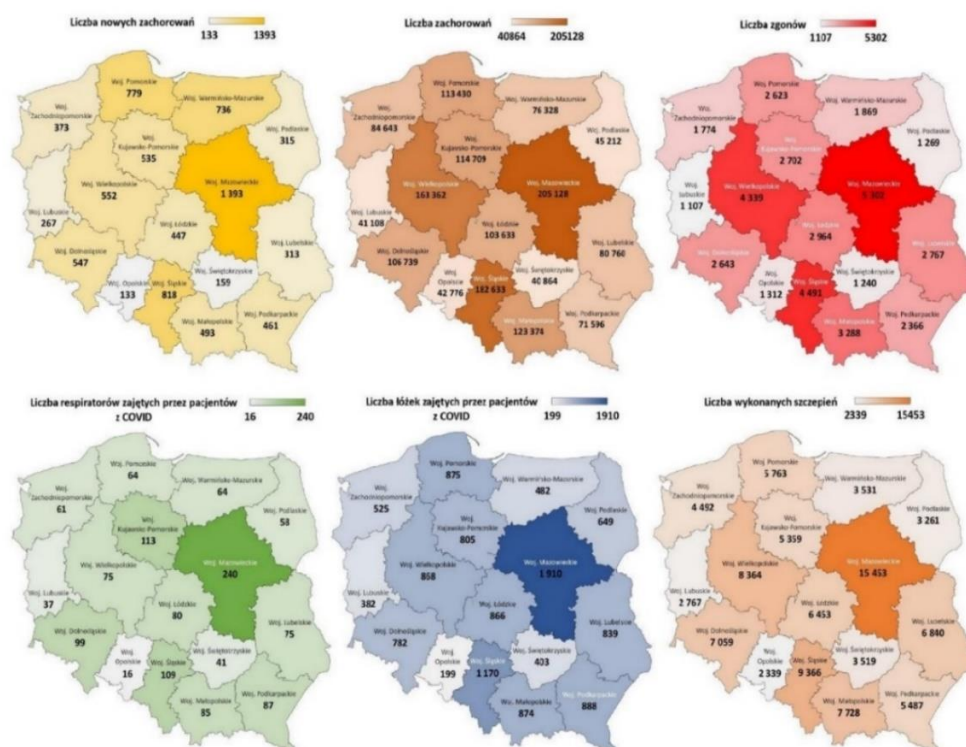
<sup>1206</sup> Dane otrzymane przez autora dysertacji od Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako odpowiedź na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

<sup>1207</sup> Cytat z wypowiedzi prof. Andrzeja Horbana z dnia 17.12.2020, za portalem „Menadżer Zdrowia”, <https://www.termedia.pl/mz/Od-28-grudnia-bedzie-obowiazywala-kwarantanna-narodowa,40731.html>, (dostęp z dnia 08.10/2024r.).

<sup>1208</sup> Raport Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: „COVID-19 sytuacja epidemiologiczna w Polsce i na świecie. Stan na 20 lutego, godz. 14:00”. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

2020/2021 podał pełną liczbę nauczycieli pracujących w polskich szkołach. Według tych danych w placówkach edukacyjnych w omawianym okresie zatrudnionych było 519 tys. pedagogów. Dane podane w raporcie RCB, faktycznie podają, że więcej nauczycieli zadeklarowało chęć szczepienia niż faktycznie w tamtym okresie sumarycznie było ich w naszym kraju. Niestety w zestawieniu tym nie wskazano czy chodzi także o nauczycieli akademickich, emerytowanych czy wyłącznie szkolnych<sup>1209</sup>.

W rządowym materiale wspomniano także, o nadchodzącej trzeciej fali pandemii, która może mieć swoją kulminację w nadchodzącym okresie wiosennym. Jeśli zwrócimy uwagę na przebieg COVID-19 w poszczególnych regionach, to w aspekcie zgonów ciągle przodowały trzy województwa, tworzące na mapie swoisty trójkąt: mazowieckie, wielkopolskie, śląskie. W innych aspektach jak np. wykorzystanie respiratorów, województwo mazowieckie było nieproporcjonalnym do innych regionów liderem, gdzie pracowało dwa razy więcej tych urządzeń niż w innym regionie<sup>1210</sup>.



Rysunek 53. Szczegółowy raport Rządowego Centrum Bezpieczeństwa dot. sytuacji epidemiologicznej na dzień 20.02.2021r.

Źródło: Raport Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: „COVID-19 sytuacja epidemiologiczna w Polsce i na świecie. Stan na 20 lutego, godz. 14:00”. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1209</sup> Zestawienie Głównego Urzędu Statystyczne na temat ilości nauczycieli w polskich szkołach w roku szkolnym 2020/2021, <https://stat.gov.pl/infografiki-widzety/infografiki/infografika-dzien-edukacji-narodowej-dzien-nauczyciela-14-10-2022,15,8.html>, (dostęp z dnia 08.10.2024r.).

<sup>1210</sup> Raport Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: „COVID-19 (...), op. cit.

W pierwszym i drugim kwartale 2021r. główne działania analityczne i organizacyjne ukierunkowane były do realizacji Narodowego Programu Szczepień. Świadczy o tym bardzo bogaty zapis materiałów rządowej Rady Medycznej. W tym kontekście rada kilkakrotnie debatowała nad zagadnieniami procedur, rekomendacji w kontekście wieku przyjęcia preparatu i innych kwestii wydając poniższe rekomendacje:

- Osoby, które przeszły już zachorowanie COVID-19, powinny poddać się szczepieniu tak by było ono skuteczne dopiero po 6 miesiącach od czasu nałożenia izolacji<sup>1211</sup>.
- Dopuszczenia stosowania szczepionki firmy Astra Zeneca u osób od 18 do 69 roku życia<sup>1212</sup>.
- Podawania drugiej dawki szczepionek: Astra Zeneca – podawać po 12 tygodniach od poprzedniej dawki; Pfizer – podawać po 42 dniach od poprzedniej dawki<sup>1213</sup>.
- Priorytetów podania szczepionki. W pierwszej kolejności należy zaszczepić osoby powyżej 60 roku życia poczynając od najstarszych. Następnie tych poniżej 60 lat z cukrzycą. Kolejni powinni być w tym samym wieku i chorować na nowotwór lub przewlekłą chorobę płuc lub inne choroby przewlekłe<sup>1214</sup>.
- Możliwego stosowania szczepionki Comirnaty u osób od 16 roku życia<sup>1215</sup>.

By podsumować działania z kolejnego okresu, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, przygotowała kolejny obszerny raport. Tym razem dokument liczył 600 stron i tak jak poprzedni materiał, należy poddać go we wcześniej zdefiniowanych obszarach:

1. Inicjatywy podjęte przez premiera lub zainicjowane na jego bezpośredni wniosek. W ramach Funduszu Przeciwdziałania Pandemii COVID-19, utworzono Fundusz Inwestycji Lokalnych – skierowany do jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem działań inwestycyjno – zakupowych i niwelowania strat ekonomicznych skutków pandemii na obszarach tzw. po PGR-owskich.

---

<sup>1211</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia, 23.02.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1212</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia, 24.02.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1213</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia, 02.03.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1214</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia, 10.03.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1215</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia, 10.05.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Zintensyfikowano centralnie koordynowaną kampanię informacyjną. Tym razem skierowana ona została na promocję szczepień. Do tych działań włączono państwowe firmy, takie jak np. Poczta Polska S.A. która dostarczyła 15 mln. ulotek na temat potrzeby przyjęcia szczepionki. Sięgnięto także po wielkoformatowe zewnętrzne materiały. Nie tylko w wielkich miastach utworzono analogowe jak i cyfrowe billboardy a także nawiązano współpracę z Facebookiem, YouTube, Twitterem i Google, w celu dotarcia do prawie wszystkich odbiorców treści multimedialnych w Polsce<sup>1216</sup>. W sprawozdaniu pojawia się także informacja, że szef rządu w realizowaniu polityki bezpieczeństwa RP sięgał po mniej sformalizowane środki. Przykładem tego może być wydanie ustnych poleceń Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych w zakresie podjęcia działań przeciwdziałania pandemii<sup>1217</sup>.

2. W ramach działań poszczególnych resortów, Ministerstwo Obrony Narodowej podjęło nową tematykę ogniskującą się w kierunku zabezpieczenia żołnierzy Sił Zbrojnych RP stacjonujących poza granicami państwa. Przy współudziale Szefa Sztabu Generalnego, przygotowano stanowisko dotyczące zasad postępowania w przypadku ponownego kierowania w rejon misji Polskich Kontyngentów Wojskowych ozdrowieńców po przebyciu COVID-19<sup>1218</sup>. Wydano zalecenia (dobrowolnego) zaszczepienie całego stanu osobowego jednostek, a także stworzono możliwości podawania tych preparatów żołnierzom państw sojuszniczych stacjonującym w Polsce. Co istotne, centralnie poddano cyfryzacji bazy danych na temat działań i zachorowań żołnierzy oraz pracowników resortu. Stworzono Moduł Zabezpieczenia Epidemicznego Zintegrowanego Wieloszczeblowego Systemu Informatycznego RON, w którym gromadzono dane pozyskane w wyniku wywiadu epidemicznego, badań wymazowych czy przyjętych szczepień<sup>1219</sup>. Działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, również ogniskowały się na problematyce szczepień. Na polecenie szefa resortu opracowano wytyczne i mechanizmy pomocy osobom niesamodzielnym, które nie mogą dotrzeć do punktów szczepień.

---

<sup>1216</sup> Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres wrzesień – listopad 2020r. oraz za okres grudzień 2020 r. – luty 2021r. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, s. 10.

<sup>1217</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>1218</sup> Ibidem, s. 248.

<sup>1219</sup> Ibidem, s. 250.

Niepełnosprawnych w transporcie wesprzeć miały służby mundurowe<sup>1220</sup>. Zakresowy aspekt informacyjny (będący odrębnym przedsięwzięciem od działań koordynowanych przez KPRM), powierzono Państwowej Straży Pożarnej. Do komend wojewódzkich przekazano 10 mln, ulotek które polecono rozdać we wszystkich powiatach osobom wykluczonym cyfrowo<sup>1221</sup>.

3. Działania regionalne, jak można wywnioskować z dostępnych materiałów także skupiały się na realizacji Narodowego Programu Szczepień. O ile w perspektywie centralnej były to inicjatywy planistyczne i logistyczne polegające na zabezpieczeniu pozyskania odpowiedniej ilości szczepionek, to na administracji wojewódzkiej i samorządzie terytorialnym spoczął główny ciężar organizacji miejsc szczepień i zapewnienia personelu do przeprowadzenia tych działań. By to osiągnąć, przedstawiciele samorządu terytorialnego raportowali liczne wizytacje terenowe (szpitale, przychodnie i innych miejsc) w których można było tworzyć punkty szczepień<sup>1222</sup>.



Rysunek 54. Dzienna liczba wykrytych zachorowań na COVID-19 w marcu i kwietniu 2021r.

Źródło: B. Michulec, *Aktualna sytuacja epidemiologiczna COVID-19*, „Biuletyn Rządowego Centrum Bezpieczeństwa” nr (32)/2021, s. 20.

Nowa trzecia fala pandemii, przybrała na sile szczególnie w marcu i kwietniu. Wydano ostrzeżenie o małych rezerwach wolnych łóżek i respiratorów w poszczególnych

<sup>1220</sup> Ibidem, s. 318.

<sup>1221</sup> Ibidem, s. 332.

<sup>1222</sup> Ibidem, s. 360.



szpitalach<sup>1223</sup>. Pomimo zbliżającego się świąt wielkanocnych i długiego majowego weekendu, zamknięte miały pozostać hotele obiekty sportowe (z wyłączeniem treningów profesjonalnych zawodników)<sup>1224</sup>. Wykrywano wtedy dziennie nawet 35 tys. nowych przypadków COVID-19. Liczba zgonów sięgała prawie 500 każdego dnia. Najbardziej na zgon narażeni byli pacjenci w podeszłym wieku a najwyższa śmiertelność notowana była w grupie wiekowej 71- 80 lat<sup>1225</sup>. Sugerowano także szczepienie coraz młodszych osób, w tym dzieci w wieku od 12 do 15 lat<sup>1226</sup>. Warto dodać, że od początku funkcjonowania Narodowego Programu Szczepień, stał się on kanwą wielu komentarzy a także szerzenia dezinformacji. Niemniej jednak, jak wskazano w raporcie Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego Państwowego Zakładu Higieny, pt.: „*Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania 2022*”, odnoszącym się do danych z 2021r., program ten na tle innych państw Unii Europejskiej, był wdrażany bez zbędnych opóźnień a także jego priorytetyzacja dla poszczególnych grup społecznych i wiekowych, pozwoliła właściwie określić najpotrzebniejsze z punktu widzenia szczepień i polityki bezpieczeństwa państwa obszary. Również zasadne było zmienianie rekomendacji co do podawania kolejnych dawek a także dopuszczania nowych grup wiekowych do udziału w szczepieniach. Takie działania wymuszone były nowymi paradygmatami naukowymi, które tworzono i badano wraz z rozwojem podobnych przedsięwzięć na całym świecie. Istotnie wskazano, że w pierwszych tygodniach realizacji programu liczba zaszczepionych w Polsce w niektórych aspektach przewyższała średnią liczbę podanych dawek w krajach Unii Europejskiej. Niestety w kolejnych miesiącach, proporcje te były jednak odmienne na niekorzyść Polski<sup>1227</sup>. Swoje rekomendacje nt. walki z trzecią falą pandemii wydał także Zespół doradczy ds. COVID-19 Polskiej Akademii Nauk. Opracowanie to odnosiło się nie tylko do bezpośredniego obszaru zdrowia ale także edukacji, więzi społecznych czy też budowy zaufania zarówno do władz publicznych jak i badań naukowych. Zaznaczono, że pandemia

---

<sup>1223</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 07.04.2020r. nt. rezerw szpitali i innych obiektów medycznych, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/przedluzamy-obowiazujace-obostrzenia-do-18-kwietnia-szpitala-z-malymi-rezerwami-lozek-i-respiratorow>, (dostęp z dnia 08.10.2024r.).

<sup>1224</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 14.04.2020r. nt. nowych zasad bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/Do-25kwietnia-przedluzamy-zasady-bezpieczenstwa-z-wyjatkami>, (dostęp z dnia 08.10.2024r.).

<sup>1225</sup> B. Michulec, *Aktualna sytuacja epidemiologiczna COVID-19*, „Biuletyn Rządowego Centrum Bezpieczeństwa” nr (32)/2021, s. 21.

<sup>1226</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia 31.05.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1227</sup> M. Rosińska, M. Sadkowska-Todys, M. Stępień, *Rozwój pandemii COVID-19 w Polsce*, [w:] B. Wojtyniak, P. Goryński (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania 2022*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2022, s. 379 – 380.

osłabiła sprawczość instytucji państwowych a także przyczyniła się do umniejszenia znaczenia przywództwa politycznego. Najistotniej jednak, według ekspertów uwidoczniała się słabość i nieprzygotowanie służby zdrowia, czego przykładem było zbliżenie się do wydolności szpitali, zbyt mało kadry medycznej oraz słabe zarządzanie danymi o zakażeniach. Wspomniano także (bez powoływania się na konkretne dokumenty), że system zarządzania kryzysowego opierał się na działaniach bez długofalowej strategii a także z utrudnionym dostępem do danych. Rekomendowano więc, utworzenie interdyscyplinarnych naukowych zespołów, które (poza instytucjami państwowymi), powinny czuwać nad rzetelnością danych i jednocześnie wspierać społeczną kontrolę nad działaniami rządu<sup>1228</sup>. Pomimo tak sformułowanych konkretów, nie powstały takie zespoły a koordynacja działań pandemii nadal koncentrowała się na Rządowym Zespole Zarządzania Kryzysowego oraz doradczej roli Rady Medycznej działającej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Podjęto jednak działania by koordynować przedsięwzięcia na styku nauki, polityki oraz medycyny. Taka inicjatywa była inauguracja projektu Warsaw Health Innovation Hub, w ramach którego współpracować miała zarówno administracja jak i reprezentanci największych koncernów branży medycznej takich jak: AstraZeneca, Polpharma, Roche oraz reprezentanci gigantów technologicznych z Microsoftem na czele. Nad projektem patronat objął Prezes Rady Ministrów, który w przemówieniu otwierającym przyznał, że projekt ten wychodzi naprzeciw oczekiwaniom i doświadczeniom jakie przyniosła pandemia<sup>1229</sup>. W raporcie podsumowującym dalsze działania tego przedsięwzięcia określonego mianem innowacyjnej platformy współpracy publiczno - prywatnej wskazano, że do inicjatywy weszło 36 firm medycznych a także organizacje pozarządowe i federacje (zrzeszające szpitale, producentów leków i wyrobów medycznych), uczelnie (np. Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) a także w ramach Grupy Roboczej ds. Interesu Publicznego, do współpracy zaangażowało się Ministerstwo Zdrowia, Narodowy Fundusz Zdrowia, Rzecznik Pacjenta czy też Agencja Badań Medycznych. Podmioty, te włączyły się do współpracy w wielu projektach, skupiających się nie tylko na COVID-19

---

<sup>1228</sup> Stanowisko Zespołu doradczego ds. COVID-19 Polskiej Akademii Nauk z dnia 22.03.2021r., <https://bip.pan.pl/artykul/209/534/lekcje-z-pandemii-wzmocnijmy-sluzbe-zdrowia-zainwestujmy-w-nauke-i-edukacje-budujmy-zaufanie-stanowisko-nr-13-z-22-marca-2021-r>, (dostęp z dnia 09.10.2024r.)

<sup>1229</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 10.06.2021r. nt. spotkania inaugurującego Warsaw Health Innovation Hub, <https://www.gov.pl/web/premier/inauguracja-projektu-warsaw-health-innovation-hub-z-udzialem-premiera-mateusza-morawieckiego>, (dostęp z dnia 09.10.2024r.).

ale także w ramach zaspokajania potrzeb pacjentów z chorobami onkologicznymi, kardiologicznymi i rzadkimi<sup>1230</sup>.

Sięgając po kolejne analizy ówczesnych działań rządu, należy przynajmniej pokrótce odnieść się do oceny (zdaniem ekspertów), przedsięwzięć z zakresu gospodarczego. Zdaniem dr Magdy Ligaj oraz dra Waldemara Pawłosa z Akademii Sztuki Wojennej, rok 2021 był krytyczny pod względem ilości firm, które w wyniku pandemii musiały zaprzestać działalności. W marcu ponad 18 tys. przedsiębiorstw zawiesiło funkcjonowanie, w kwietniu kolejne 20 tys. Bezpośrednio przełożyło się to na zmniejszenie miejsc pracy oraz mniejsze poczucie bezpieczeństwa wielu pracowników<sup>1231</sup>. Nakładające się na siebie lockdowny oraz ewolucje polityki przeciwdziałania pandemii polegające na zamykaniu wielu sektorów, jeszcze bardziej przyspieszały proces braku stabilności obowiązujących zasad, co prowadziło do znacznego zaburzenia stabilności inwestowania i długotrwałego planowania. W takim kontekście społeczeństwo oraz gospodarka nie poradziłyby sobie bez znacznej interwencji państwa. Pierwotnie realizowany plan „Tarczy antykryzysowej”, polegający na zabezpieczeniu około 212 mld zł, okazał się niedostateczny. Efektem tego, było przeznaczenie przez rząd na ten program kolejnych 100 mld zł, które pozwoliło utrzymać zatrudnienie a także poprawić kondycję wielu branż i przedsiębiorstw<sup>1232</sup>.

Podsumowanie działań podjętych przez administrację rządową w ramach zwalczania trzeciej fali pandemii znało się w (trzecim i zarazem ostatnim) obszernym (448 stron) sprawozdaniu obejmującym miesiące od marca do sierpnia 2021r. W omawianym okresie przeżywał optymizm, czego wyrazem była szeroko propagowana kampania „#OstatniapProsta”, mająca zachęcić do szczepień i przekonać, że mogą to już być ostatnie miesiące pandemii w Polsce – pod warunkiem, że uda się osiągnąć tzw. odporność populacyjną polegającą na wszczępieniu znacznej części społeczeństwa.

Tożsamo z poprzednimi dokumentami w aspekcie wcześniej określonych paradygmatów, poddana zostanie analiza treści z uwzględnieniem przedsięwzięć, które rząd uznał za najważniejsze:

1. Prezes Rady Ministrów w okresie tym dużą część działań przeciwpandemicznym scedował na Rządową Agencję Rezerw Strategicznych. Jak wynika z dostępnych

---

<sup>1230</sup> Raport z działań Warsaw Health Innovation Hub, wersja elektroniczna dokumentu dostępna na stronie: <https://whih.abm.gov.pl/whi/raport/-whih20212023/2441,Raport-WHIH-2021-2023.html>, (dostęp z dnia 09.10.2024r.).

<sup>1231</sup> M. Ligaj, W. Pawłos, *Wpływ COVID-19 na funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” nr 3/2021, s. 61.

<sup>1232</sup> Ibidem, s. 64.

dokumentów Kancelaria Premiera, zawarła z tym podmiotem kilka porozumień, których łączna suma wynosiła ponad 1,2 mld zł. Na kwotę ta składała się konieczność realizacji szeregu działań takich jak: zakup produktów leczniczych, sprzętu, wyrobów medycznych oraz środków ochrony indywidualnej, niezbędnych do walki z COVID-19 – w ramach tworzenia i odtworzenia rezerw strategicznych; sfinansowanie kosztów związanych z zakupem oraz transportu, logistyki, utrzymywania i udostępniania rezerw strategicznych niezbędnych do walki z COVID-19; zakup szczepionek przeciwko COVID-19 oraz sfinansowanie kosztów związanych z ich zakupem; sfinansowanie niezbędnych akcesoriów do realizacji programu szczepień szczepionką przeciwko COVID-19, kosztów dystrybucji szczepionek, kosztów ich przechowywania oraz działań organizacyjnych związanych z procesem szczepień, w tym obsługi logistycznej i promocyjnej<sup>1233</sup>. W okresie od marca do sierpnia 2021, ze środków tych agencja zakupiła i rozdysponowała do placówek medycznych 314 mln maseczek, 3 tys. respiratorów, 1,5 kardiomonitorów, 1 mln litrów płynu do dezynfekcji<sup>1234</sup>. Środki finansowe przeznaczone na działania Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych nie były jedynymi aktywami pozostającymi w dyspozycji szefa rządu. W ramach wcześniej uruchomionego programu Funduszu Inwestycji Lokalnych, do samorządów terytorialnych w tym okresie przekazano około 3 mld zł (z zaplanowanych 14 mld w całej perspektywie finansowej przedsięwzięcia). Rozpoczęto także realizację kolejnego centralnego planu Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, dedykowanego w całości zwalczaniu skutków pandemii COVID-19, w tym z przeznaczeniem zarówno na profilaktykę chorób zakaźnych jak i przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu ówczesnie trwającego zagrożenia. Niezrozumiałym zabiegiem może wydawać się podział dysponentów tych środków. Do wyłącznej dyspozycji Prezesa Rady Ministrów przeznaczono 2,3 mld zł, natomiast w gestii Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pula ta była dwukrotnie większa – 4,8 mld zł. Takie rozbieżności kompetencji może wydawać się niezasadne,

---

<sup>1233</sup> Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres marzec - sierpień 2021r. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, s. 11.

<sup>1234</sup> Ibidem, s. 15 – 16.

ponieważ wnioski w tym programie i tak oceniał aparat ten sam aparat urzędniczy – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów<sup>1235</sup>.

2. Ministerstwo Zdrowia podejmowało kolejne działania w celu usprawnienia wykonywania testów w kierunku wykrycia COVID-19 oraz zwiększenia wydajności laboratoriów. Dopuszczono możliwość wykonywania badań przez te ośrodki, z wykorzystaniem nowych (nawet eksperymentalnych metod), przy czym nie narzucono obowiązku stosowania poszczególnych rozwiązań a dano laboratoriom decyzyjność co do preferowanych przez nie technik<sup>1236</sup>. W związku z pojawiającymi się nowymi odmianami wirusa SARS CoV-2, szef resortu zdrowia powołał także zespół, który miał się zajmować badaniem genetyki tych wariantów<sup>1237</sup>. W raporcie wyszczególniono postępy realizacji Narodowego Programu Szczepień, w ramach którego do dnia 31 sierpnia 2021r. podano 19 mln osób pierwszą dawkę a 18 mln drugą dawkę<sup>1238</sup>. O ile Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w poprzednim raporcie wyszczególniało działania mające ułatwić szczepienia osobom z niepełnosprawnościami, to w kolejnych miesiącach priorytetem stało się zorganizowanie (i promowanie) szczepień wśród osób przebywających w Domach Pomocy Społecznej. Za koordynację tych przedsięwzięć odpowiadał sekretarz stanu Paweł Szafernaker, nakazując wojewodom by każda z gmin na ich terenie przeprowadziła stosowną kampanię informacyjną, za którą zapłaci ministerstwo<sup>1239</sup>. Rozszerzonym efektem tych działań, skierowanym głównie dla osób starszych było zorganizowanie punktów szczepień na parafiach w ramach zainicjowanego projektu „Zaszczep się na majówkę”.
3. Wojewodowie w swoich regionach aktywnie reagowali na rozwój sytuacji. W sytuacji gdy liczba chorych (i nowych wykryć) COVID-19 w okresie letnim, zaczęła się stabilizować i być coraz niższa, funkcjonowanie utworzonych w obiektach użyteczności publicznej szpitali tymczasowych nie było już konieczne. Nie likwidowano jednak tych miejsc, przekształcając je jedynie na obiekty pasywne, których wykorzystanie może stać się konieczne wraz z nadejściem kolejnej fali<sup>1240</sup>. W lipcu i sierpniu gdy dopuszczona była już organizacja zewnętrznych

---

<sup>1235</sup> Ibidem, s. 12 – 14.

<sup>1236</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>1237</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>1238</sup> Ibidem, s. 45 – 45.

<sup>1239</sup> Ibidem, s. 232.

<sup>1240</sup> Ibidem, s. 323.

wydarzeń, podczas uroczystości miejskich i gminnych, tworzone tymczasowe punkty szczepień, zachęcając mieszkańców by spontanicznie poddali się dobrowolnemu szczepieniu. W samym tylko województwie mazowieckim, punkty takie zorganizowano w 36 miejscach, czego efektem było podanie ponad 1 tys. dawek preparatu<sup>1241</sup>.

Na początku jesieni 2021r. spodziewano się nadejścia w Polsce czwartej fali pandemii. Pomimo tego, podjęto decyzję wraz z początkiem nowego roku szkolnego podjęto decyzję o otwarciu szkół. W proces ten zaangażował się prezydent Andrzej Duda, zwołując na przedostatni dzień sierpnia Radę Gabinetową. Tematem spotkania było zapewnienie bezpieczeństwa uczniom oraz kadrze pedagogicznej. Głowa państwa zażądała od Rady Ministrów przedstawienia także możliwych scenariuszy dalszego rozwoju pandemii i wskazania planów w odniesieniu do placówek oświatowych, postępowania w przypadku kolejnego wzrostu zachorowań. Podczas tego posiedzenia padła ważna kwestia określająca stosunek Prezydenta RP do pomysłu obowiązkowych szczepień. W tym kontekście Andrzej Duda zapowiedział, że jest absolutnym przeciwnikiem jakiegokolwiek przymusu, ponieważ wprowadzenie obligatoryjności takiego rozwiązania jego zdaniem doprowadzi do niepokojów społecznych. Zasada dobrowolności jest w tym przypadku konieczna po to by obywatele zrozumieli, że w ich interesie jest przyjęcie szczepionki, która może ograniczyć ryzyko zachorowania a później także śmierci z powodu COVID-19. Podkreślał także, że biorąc pod uwagę narodowy charakter Polaków, nakładanie obowiązku w tak newralgicznym aspekcie, może doprowadzić do odwrotnego skutku<sup>1242</sup>. Ze strony rządu padła zapowiedź pomysłu utworzenia punktów szczepień w szkołach, tak by zainteresowani rodzice mogli (dobrowolnie), zaszczepić się razem z dziećmi. W ramach godzin wychowawczych, zaproponowano przeprowadzanie prelekcji zachęcających do poddania się temu procesowi a dyrektorów szkół obligowano do organizacji tematycznych spotkań z rodzicami w tym zakresie<sup>1243</sup>. Realizując postawione przez Prezydenta RP zadanie określenia procedur bezpieczeństwa w placówkach szkolnych, Rada Medyczna postulowała by w przypadku wykrycia w nich zakażeń wirusem SARS CoV-2, skierować na kwarantannę tylko i wyłącznie osoby które do tej pory jeszcze nie chorowały na COVID-19

---

<sup>1241</sup> Ibidem, s. 332.

<sup>1242</sup> Komunikat Kancelarii Prezydenta RP z Rady Gabinetowej dnia 30.08.2021r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-na-rozpoczecie-rady-gabinetowej,34505>, (dostęp z dnia 10.10.2024r.).

<sup>1243</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 30.08.2021r. nt. posiedzenia Rady Gabinetowej, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/premier-podczas-rady-gabinetowej-licze-ze-uczniowie-wroca-do-szkol-na-dobre>, (dostęp z dnia 10.10.2024r.)

oraz nie były szczepione. W przypadku jednoczesnego wykrycia wielu nowych przypadków, dyrektor placówki powinien Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, przenieść tryb nauczania na formę zdalną lub hybrydową<sup>1244</sup>.

Wraz z początkiem nowej fali, rozpoczęto także szczepienia trzecią dawką (tzw. druga dawka przypominająca). Działający w ramach Ministerstwa Zdrowia Zespół ds. Szczepień Ochronnych, wydał kierunkowe rekomendacje i zalecił by w ówczesnej sytuacji szczepieniu takiemu poddawać głównie osoby z ciężkim lub umiarkowanym upośledzeniem odporności, ponieważ mogły one do tej pory nie wytworzyć wystarczającej odporności. Zaznaczono, że nie można tego jednak określać przez pryzmaty takie jak wiek czy też przebywanie w specjalnych ośrodkach, ponieważ każdy układ immunologiczny ma inne potrzeby co prowadzi do konieczności przeprowadzenia wcześniejszej stosownej kwalifikacji przed podaniem preparatu a nie prowadzić równie masowy program opierający się głównie na wieku pacjenta<sup>1245</sup>. Rada Medyczna również zajęła się tym tematem. Sugerowała by dawkę tą podawać u osób powyżej 18 roku życia dopiero pół roku po przyjęciu poprzednich szczepionek<sup>1246</sup>. Zwiększona liczba nowych zachorowań na przełomie października i listopada 2021r. doprowadziła do rewizji tych poglądów. Rada domagała się przyspieszenia akcji szczepień drugą dawką przypominającą, tak by podawać ją wszystkim osobom po 50 roku życia, którzy mieli za sobą szczepienia podstawowe<sup>1247</sup>. Następnie wskazania te obniżyła do całej dorosłej populacji<sup>1248</sup>.

Ministerstwo Zdrowia, przygotowało kolejny dokument planistyczny, pt. „Strategia walki z pandemią COVID-19, zima 2021/wiosna 2022”, by w aktualnych realiach zaimplementować nowe dane naukowe i wykorzystać dotychczasowe doświadczenia. Zbadano, że za jesienno/zimową czwartą falę pandemii odpowiadają głównie dwa nowe warianty SARS -CoV-2 określane jako Delata, charakteryzujący się dużo szybszą transmisją i zaraźliwością oraz Omicron, który nie był tak jednorodny ponieważ wyrównał prawie 50 mutacjami powodującymi nieco odmienne skutki. W połowie listopada nasiliły się wykrycia kolejnych przypadków choroby, w przedostatnim tygodniu miesiąca średnia zapadalność

---

<sup>1244</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia 15.09.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

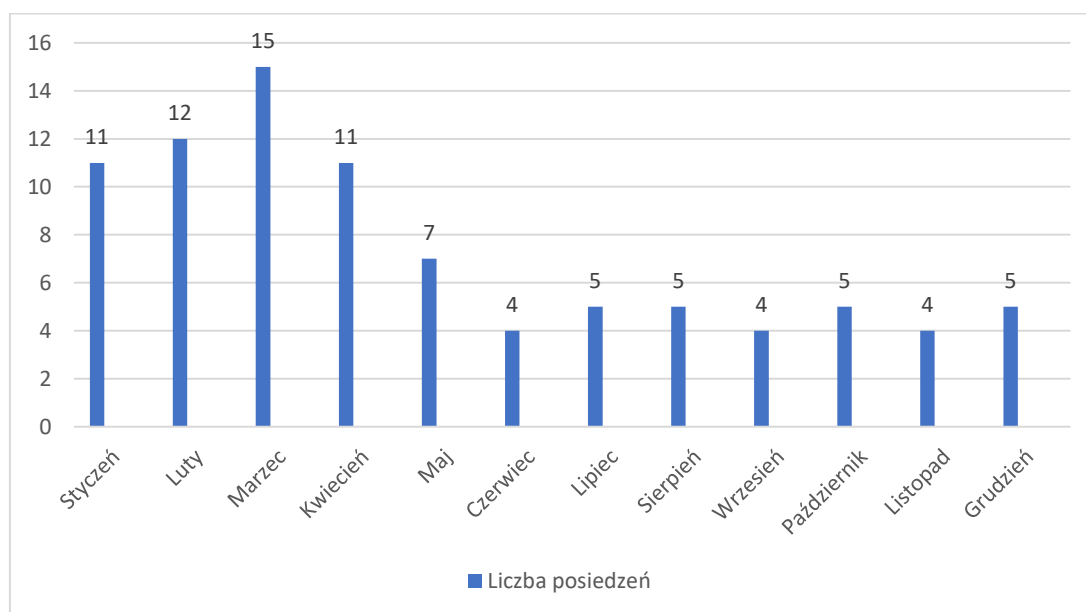
<sup>1245</sup> Stanowisko Zespołu ds. Szczepień Ochronnych z dnia 01.09.2021r., dokument podpisany przez dr hab. Ewę Augustynowicz. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Zdrowia.

<sup>1246</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia 18.10.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1247</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia 22.11.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1248</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia 23.12.2021r, podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

wynosiła 861 przypadków na 100 tys. mieszkańców. Dziennie więc, pojawiało się ponad 120 przypadków na 100 tys. obywateli, a warto przypomnieć, że w tożsamym okresie 2020r. rząd zapowiadał sięgnięcie po najbardziej rygorystyczne metody walki z pandemią określone jako „Narodowa Kwarantanna”, gdy ten współczynnik miał przekroczyć 70 zakażeń na 100 tys. osób. Stworzono symulację rozwoju sytuacji obejmującą kolejne miesiące. Do początku stycznia 2022r. miało utrzymać się ryzyko szybkiego rozwoju zakażeń, oscylujący około 120 tys. nowych przypadków tygodniowo. Dzienna liczba hospitalizowanych z tego powodu miała mieścić się w przedziale 25tys. – 35 tys. a liczba zgonów miała osiągnąć 700<sup>1249</sup>. Dlatego ponownie uruchomiono szpitale tymczasowe oraz planowano powiększenie liczby łóżek dla pacjentów covidowych we wszystkich konwencjonalnych placówkach.



Rysunek 55. Liczba posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w roku 2021 dotyczących pandemii COVID 19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych autorowi dysertacji (na podstawie wniosku o dostęp do informacji publicznej) przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W pierwszym etapie miano osiągnąć 40 tys. miejsc, w drugim 60 tys. jeśli jednak i to by nie wystarczyło, w sanatoriach planowano utworzyć stanowiska dla pacjentów z lżejszym przebiegiem choroby, którzy nie wymagają tlenoterapii. Planiści zdawali sobie sprawę, że te rozwiązania powodują ograniczenia miejsc dla pacjentów z innymi schorzeniami. Pomimo tego, nie wykluczali, że w razie osiągnięcia sytuacji krytycznej,

<sup>1249</sup> Strategia walki z pandemią COVID-19, zima/wiosna 2022. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Zdrowia, s. 8.



Ministerstwo Zdrowia powinno wydać rekomendacje by wstrzymać realizację innych świadczeń planowanych<sup>1250</sup>. Omawiany dokument określony mianem strategii, liczący prawie 50 stron, był jednak bardziej sprawozdaniem i przeglądem dostępnych sił i środków niż też typowym piśmiennictwem planistycznym. W większej części materiału, znalazły się przeglądy dotychczas podjętych działań czy też informacje o ilości personelu medycznego wraz z ścieżką ich szkolenia czy też procedurami nostryfikacji dyplomów zagranicznych. Podobną opinie wyrazili także analitycy z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy w publikacji pod redakcją dra Krzysztofa Madeja, zwrócili uwagę, na wiele błędów metodologicznych strategii, która nie posiadała określonego celu głównego, ram finansowania działań czy też mierników jakie chce się osiągnąć w ramach realizacji założeń. Za największy błąd można uznać, brak wskazania koordynatora działań i organu, który będzie nadzorował wykonanie zdefiniowanych (bardzo ogólnych) zaleceń oraz okresu w jakim planuje się osiągnąć konkretne zamiary<sup>1251</sup>.

W 2021r. aktywność Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, była dużo niższa niż w przypadku pierwszego roku pandemii. Tendencja ta wynikała z względnego poznania mechanizmów zarządzania sytuacją oraz poprzednio wypracowanych nawyków. Należy dodać, że w okresie tym temat COVID-19, nie był jedynym ważnym aspektem analiz za zakresu bezpieczeństwa państwa. O ile w pierwszych miesiącach 2021r., działania zespołu skupiały się na opanowaniu trzeciej fali zachorowań, której szczyt przypadł marzec i kwiecień (co uwidoczniło się największą aktywnością zespołu w omawianym roku), to czwarta fala jeśli odniesiemy to do prawie trzykrotnego zmniejszenia aktywności zespołu w miesiącach październik - grudzień, zdaniem władz nie była, aż tak absorbująca aparat władzy centralnej. Głównymi tematami omawianymi podczas posiedzeń, niezmiennie była organizacja akcji szczepień, wygaszania i wznawiania działalności szpitali tymczasowych, a na przełomie sierpnia i września – kwestia przywrócenia stacjonarnego nauczania w szkołach oraz sposób zabezpieczenia uczniów i zachowania zasad bezpieczeństwa w placówkach edukacyjnych. Ponadto, na posiedzeniu 12 listopada, oprócz kwestii związanych z pandemią koronawirusa, omówiono również sytuację na granicy z Białorusią.

---

<sup>1250</sup> Ibidem, s. 15 - 16.

<sup>1251</sup> K. Jędrusiak, M. Józwiak, E. Pilkiewicz (i inni), Przeciwdziałanie i zwalczanie pandemii COVID-19 przez instytucje publiczne, [w:] K. Madej (red.), Państwo i administracja wobec zagrożeń bezpieczeństwa. Ryzyka, instytucje, uwarunkowania, aktorzy, drogi wyjścia, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2023r. s.32

W sumie w roku 2021, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, obradował w sumie 86 razy (w porównaniu do 138 posiedzeń w 2020r.)<sup>1252</sup>.

Na koniec 2021r. w Polsce odnotowano ponad 4 mln przypadków zakażeń wirusem SARS CoV-2. W odniesieniu do liczby zgonów możemy spotkać dwie nieco różniące się liczby: według Głównego Urzędu Statystycznego COVID-19 był przyczyną 92,8 tys. zgonów<sup>1253</sup>, w publikacji Ministerstwa Zdrowia występuje większa liczba ponad 97 tys. ofiar<sup>1254</sup>. Ponadto resort zdrowia, zdawał sobie sprawę, że rzeczywista liczba chorym była dużo wyższa, ponieważ wiele osób w sytuacji słabo nasilonych objawów nie zgłaszała się do lekarzy i nie poddawała testom diagnostycznym. Również niewiadoma była liczba bezobjawowych zakażeń.

| WOJEWÓDZTWA         | 2 LISTOPADA 2020 R.     |                       |               | 6 KWIETNIA 2021 R.      |                       |               | 12 GRUDNIA 2021 R.      |                       |               |
|---------------------|-------------------------|-----------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|---------------|
|                     | LICZBA DOSTĘPNYCH ŁÓŻEK | LICZBA ŁÓŻEK ZAJĘTYCH | OBLIŻENIE     | LICZBA ŁÓŻEK DOSTĘPNYCH | LICZBA ŁÓŻEK ZAJĘTYCH | OBLIŻENIE     | LICZBA ŁÓŻEK DOSTĘPNYCH | LICZBA ŁÓŻEK ZAJĘTYCH | OBLIŻENIE     |
| dolnośląskie        | 114                     | 107                   | 93,86%        | 304                     | 252                   | 82,89%        | 191                     | 149                   | 78,01%        |
| kujawsko-pomorskie  | 112                     | 86                    | 76,79%        | 251                     | 186                   | 74,10%        | 123                     | 111                   | 90,24%        |
| lubelskie           | 129                     | 117                   | 90,70%        | 226                     | 161                   | 71,24%        | 202                     | 122                   | 60,40%        |
| lubuskie            | 49                      | 37                    | 75,51%        | 157                     | 121                   | 77,07%        | 72                      | 40                    | 55,56%        |
| łódzkie             | 173                     | 103                   | 59,54%        | 362                     | 189                   | 52,21%        | 255                     | 120                   | 47,06%        |
| małopolskie         | 254                     | 239                   | 94,09%        | 410                     | 397                   | 96,83%        | 278                     | 237                   | 85,25%        |
| mazowieckie         | 201                     | 195                   | 97,01%        | 605                     | 509                   | 84,13%        | 397                     | 336                   | 84,63%        |
| opolskie            | 39                      | 33                    | 84,62%        | 99                      | 66                    | 66,67%        | 96                      | 63                    | 65,63%        |
| podkarpackie        | 131                     | 96                    | 73,28%        | 258                     | 221                   | 85,66%        | 207                     | 186                   | 89,86%        |
| podlaskie           | 51                      | 56                    | 109,80%       | 131                     | 87                    | 66,41%        | 153                     | 84                    | 54,90%        |
| pomorskie           | 63                      | 54                    | 85,71%        | 197                     | 143                   | 72,59%        | 94                      | 88                    | 93,62%        |
| śląskie             | 199                     | 152                   | 76,38%        | 442                     | 398                   | 90,05%        | 288                     | 261                   | 90,63%        |
| świętokrzyskie      | 85                      | 53                    | 62,35%        | 185                     | 162                   | 87,57%        | 105                     | 69                    | 65,71%        |
| warmińsko-mazurskie | 82                      | 40                    | 48,78%        | 174                     | 124                   | 71,26%        | 121                     | 78                    | 64,46%        |
| wielkopolskie       | 211                     | 111                   | 52,61%        | 293                     | 220                   | 75,09%        | 153                     | 123                   | 80,39%        |
| zachodniopomorskie  | 86                      | 71                    | 82,56%        | 157                     | 106                   | 67,52%        | 110                     | 65                    | 59,09%        |
| <b>Polska</b>       | <b>1979</b>             | <b>1550</b>           | <b>78,32%</b> | <b>4251</b>             | <b>3342</b>           | <b>78,62%</b> | <b>2845</b>             | <b>2132</b>           | <b>74,94%</b> |

Rysunek 56. Liczba dostępnych łóżek szpitalnych z respiratorami oraz zajęte łóżka przez chore na COVID-19 według stanu na 2 listopada 2020 r., 6 kwietnia 2021 r. oraz 12 grudnia 2021r

Źródło: (Brak info. o autorze), *Wpływ pandemii COVID-19 na potrzeby zdrowotne w Polsce. Choroby zakaźne*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2022, s. 27.

<sup>1252</sup> Dane otrzymane przez autora dysertacji od Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako odpowiedź na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

<sup>1253</sup> (Brak info. o autorze), *Wpływ pandemii COVID-19 na potrzeby zdrowotne w Polsce. Choroby zakaźne*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2022, s. 7.

<sup>1254</sup> P. Łysoń (red.), *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2021r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022, s.166.

Za sukces możemy uznać realizację Narodowego Programu Szczepień upowszednionego, propagowanego i prowadzonego przez cały rok 2021. W tym okresie podano ponad 46 mln dawek preparatu, w pełni zaszczepiona (przyjęte 2 dawki) była ponad połowa populacji Polski (21 mln osób, co daje 55,1% społeczeństwa), dawkę przypominającą (przyjęta 3 dawka), przyjęło jednak tylko 6,6 mln osób (co daje 17,4% społeczeństwa). Najbardziej zmobilizowaną i chętną do szczepień grupą społeczną okazali się seniorzy w przedziale 70 – 79 lat (85% z nich przyjęło przynajmniej 2 dawki), najmniej licznie szczepione były dzieci w wieku od 0 – 9 lat (2% z nich przyjęło 2 dawki), oraz nastolatki 10 – 19 lat (34% z nich przyjęło przynajmniej 2 dawki)<sup>1255</sup>. W przypadku kształtowania dostępności łóżek dla pacjentów covidowych, skuteczny okazał się mechanizm zwiększania dostępnych miejsc wraz z prognozowanym nasileniem wykrywalności kolejnych zachorowań. W roku 2021r. ogólne wykorzystanie tych zasobów nie przekroczyło 85% dostępnych miejsc. Należy zauważyć, że podczas całej pandemii COVID-19 w Polsce, najbardziej newralgicznym okresem okazała się wiosna 2021r. i kulminacja 3 fali zachorowań, która w kwietniu omawianego roku doprowadziła do obłożenia ponad 45 tys. łóżek szpitalnych pacjentami z zakażeniem SARS CoV-2, co stanowiło ponad 80% dostępnych miejsc<sup>1256</sup>.

Podobnie kształtowała się ta prawidłowość w przypadku łóżek tzw. respiratorowych. W tym przypadku do jednego łóżka przypisany był jeden respirator. Zależność ta została ujęta na rysunku numer 56. W całym okresie pandemii, tylko raz w jednym województwie przekroczono wydolności placówek medycznych. Na Podlasiu w środkowej fazie drugiej fali, doszło do sytuacji, że potrzeby okazały się większe niż dostępne środki co doprowadziło do podziału zasobów, gdzie na dodatkowych łóżkach respiratorowych defacto zabrakło respiratorów i zgodnie z wypowiedziami ówczesnego wojewody, czasowo „uwalniano” zajęte respiratory na potrzeby innych osób<sup>1257</sup>. Widoczne było także, znaczące zwiększenie ogólnej liczby dostępnych respiratorów pomiędzy drugą a trzecią falą. Pomimo zwiększenia tej liczby z 1979 do 4251, należy zauważyć brak przynajmniej kilkuset urządzeń z puli, którymi chwalił się rząd we wcześniej omówionych sprawozdaniach jako przekazanych i dostarczonych z ponad 3 tys. sztuk przez Agencję Rezerw Materiałowych/Rządową Agencję Rezerw Strategicznych. Wyjaśnienie tej rozbieżności, znajduje się w raporcie

---

<sup>1255</sup> (Brak info. o autorze), *Wpływ pandemii COVID-19 (...) op. cit.*, s. 15.

<sup>1256</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>1257</sup> Wypowiedź wojewody dolnośląskiego z dnia 1.11.2020r. <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-11-01/koronawirus-w-polsce-zajete-wszystkie-respiratory-na-podlasiu/>, (dostęp z dnia 17.10.2024r.)

Najwyższej Izby Kontroli, która oceniała, że część z tych zakupionych urządzeń nie spełniała europejskich i polskich standardów, przez co nie mogła zostać dopuszczona do użycia w placówkach szpitalnych. Stwierdzono również, że niektóre z nich dodatkowo posiadały wady fabryczne przez co mogły stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia pacjentów<sup>1258</sup>. Należy także pamiętać, że nie wszystkie respiratory dostępne w Polsce były przeznaczone do przeciwdziałania pandemii. Według danych Ministerstwa Zdrowia, w 2021r. urządzenia wykorzystywane do walki z pandemią stanowiły około 35% ogółu wszystkich urządzeń<sup>1259</sup>.

Piąta fala godnie z przewidywaniami określonymi w przygotowanej na ten okres strategii, swoją kulminację miała w pierwszych miesiącach 2022r. W stanowisku z dnia 14 stycznia, przygotowanym przez rządową Radę Medyczną zapisano, że sytuacja jest dramatyczna, dlatego konieczne jest sięgnięcie po daleko idące siły i środki a także konieczne jest zwiększenie odsetka zaszczepionych wśród osób po 60 roku życia<sup>1260</sup>. Było to także jedno z ostatnich działań tego organu, który na początku lutego został rozwiązany i zastąpiony Radą ds. COVID-19 – zespołem w nieco większym składzie jednak z tym samym przewodniczącym na czele. „Dramatyczna sytuacja”, została relatywnie szybko opanowana, czego wyrazem stała się spadkowa tendencja wykryć nowych zakażeń a także, coraz dalej idące luzowanie obostrzeń. Przykładem takiego działania, było skrócenie obowiązkowej kwarantanny do zaledwie 7 dni, przy czym jak uzasadniano w projekcie rozporządzenia – był to skutek zmian przebiegu choroby, większego uodpornienia społeczeństwa i lepszego poznania specyfiki zakażenia<sup>1261</sup>. Ekspertcy proponowali jeszcze dalej idące zmiany, całkowitego zrezygnowania z kwarantanny a także zniesienia limitu osób przebywających w miejscach publicznych. Jednocześnie dalej sugerowano przestrzeganie obowiązku noszenia maseczek w prześnieniach zamkniętych a także by dostęp do testowania był nadal na wysokim poziomie<sup>1262</sup>. Rozwiązania też zostały wprowadzone od początku marca, przy czym premier Mateusz Morawiecki zapowiedział, że jest to efekt wygasania zagrożenia oraz pokłosie tendencji dostrzegalnej w innych krajach świata. Zniesione zostały restrykcje

---

<sup>1258</sup> Raport Najwyższej izby Kontroli: „Przygotowanie i działanie Odpowiedzialnych organów państwa, instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Tworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19”, s. 22.

<sup>1259</sup> (Brak info. o autorze), *Wpływ pandemii COVID-19 (...)*, op. cit. s. 28.

<sup>1260</sup> Stanowisko Rady Medycznej z dnia 13.01.2022r., podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1261</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10.02.2022r. zmieniające rozporządzenie w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego

<sup>1262</sup> Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 22.02.2022r., podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

obowiązujące prawie przez cały czas pandemii takie jak limity osób w środkach transportu publicznego, sklepach, placówkach kulturalnych<sup>1263</sup>. Wraz z mniejszym zagrożeniem, zaczęto zwracać na skutki psychologiczne i społeczne pandemii, czego wyrazem była troska o dzieci i młodzież, którzy przez minione dwa lata funkcjonowały w nieco sztucznych warunkach, przez wiele miesięcy najpierw odcięci od szkoły a później od wycieczek i masowej partycypacji w zbiorowych wydarzeniach<sup>1264</sup>. W maju zniesiono stan epidemii, co możemy uznać za symboliczną datę zakończenia ponad dwuletniego okresu intensywnego przeciwdziałania pandemii COVID-19<sup>1265</sup>. Akt legislacyjny wprowadzający to rozwiązanie, nie mógł powstrzymać dalszych zakażeń oraz kolejnych (dużo mniej licznych) hospitalizacji z powodu COVID-19, jednak był wyznacznikiem przejścia administracji państwowej w bardziej spokojny tryb oraz oznaką opanowania sytuacji. Tematyka pandemii COVID-19, już od kilku miesięcy sukcesywnie schodziła na nieco dalszy plan w wyniku zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W kolejnych miesiącach 2022r. nadal funkcjonowały oddziały „covidowe” jednak liczba łóżek dla pacjentów zakażonych SARS-CoV-2 sukcesywnie malała i nie pojawiały się prognozy, że sytuacja ta może ulec zmianie. Sytuacja ta odzwierciedlenie miała także w pracach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. O ile posiedzenia ze stycznia 2022r., dotyczyły głównie tematyki COVID-19 to w kolejnych miesiącach priorytetowym tematem był rozwój sytuacji za wschodnią granicą RP. W posiedzeniach zespołu, w miesiącach luty – grudzień, tematyka pandemii również była tematem obrad (realizacja Narodowego Programu Szczepień, wyszczepienie poszczególnych grup zawodowych, omówienie skuteczności restrykcji pandemicznych, omówienie sposobu luzowania obostrzeń), jednak stanowiła tło głównych problemów i nie absorbowwała już tak znacznie administracji centralnej. Widoczna była także tendencja ogólnie zmniejszanej liczby posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, który w 2022r. spotkał się najrzadziej w okresie całej pandemii, w sumie odbyło się 49 spotkań (dla porównania, 2021 – 88, 2020 – 138)<sup>1266</sup>.

---

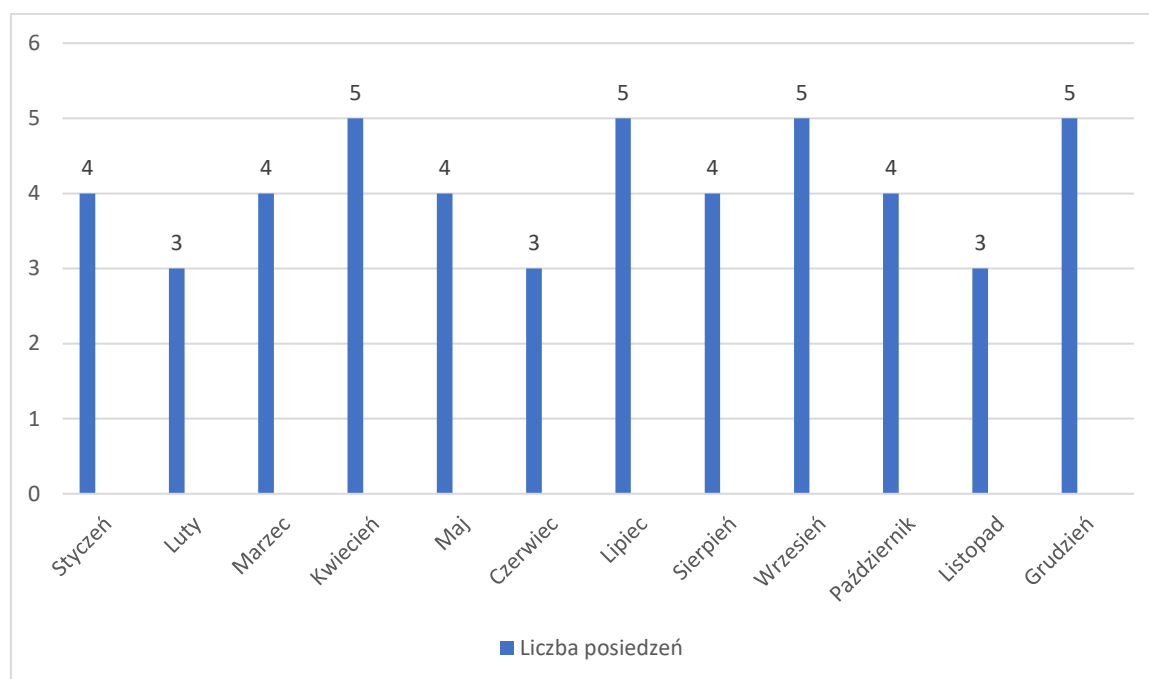
<sup>1263</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (Dz.U. 2022 poz. 473).

<sup>1264</sup> Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 01.03.2022r., podpisane przez prof. Andrzeja Horbana. Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1265</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, (Dz.U. 2022 poz. 1027).

<sup>1266</sup> Dane otrzymane przez autora dysertacji od Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako odpowiedź na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

Działania administracji rządowej w kontekście zwalczania pandemii COVID-19, stały się obiektem oceny zarówno naukowców jak i społeczeństwa. Według prof. Bożeny Płonki-Syroki na chaos pierwszych miesięcy działań miał wpływ stan prawny, nieodpowiadający tak szerokim wyzwaniom a także braki w zbyt szybko zdaniem badaczki, przyjętej specustawie „covidowej”, która musiała być wielokrotnie nowelizowana. Brak stabilności powodowały również rozporządzenia Ministra Zdrowia, które ukazując się średnio co 3,5 dnia, mogły świadczyć o braku zarówno krótko i długofalowej strategii działania<sup>1267</sup>.



Rysunek 57. Liczba posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w roku 2022 dotyczących pandemii COVID 19

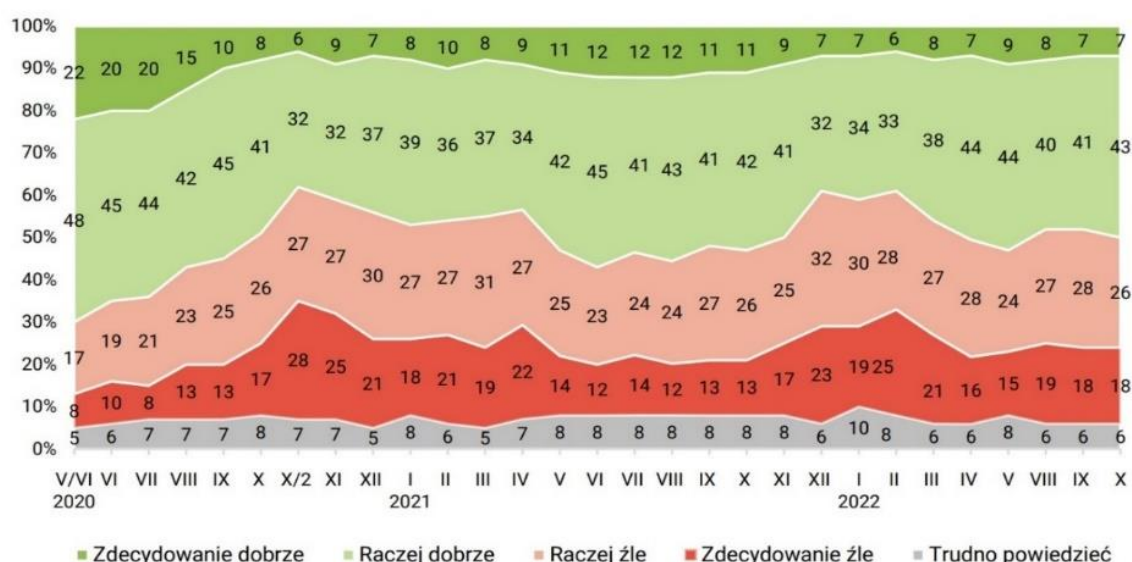
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych autorowi dysertacji (na podstawie wniosku o dostęp do informacji publicznej) przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Zasadne wydawałoby się także opracowanie (i aktualizowanie) jeszcze w przededniu wykrycia pierwszych przypadków zakażeń COVID-19 w Polsce, planu zagrożeń epidemicznych, wraz z określeniem procedur i odpowiedzialnych za ich realizację podmiotów<sup>1268</sup>. Kwestie dotyczące konstruktywnej krytyki aktów legislacyjnych okresu pandemii, znaleźć możemy w wielu publikacjach. Na ogół sprowadzają się one do konkluzji, że akty normatywne nie zawsze nadążały za rozwojem sytuacji, co prowadziło do wielu nieдомówień, różnych prób interpretacji a także opinii o niekonstytucyjności podjętych

<sup>1267</sup> B. Płonka-Syroka, *Pandemia COVID-19 (2020 – 2022) zagrożeniem dla zdrowia publicznego w Polsce i systemu jego ochrony*, „Zeszyty Naukowe Collegium Witelona” nr 47(2)/2023, s. 37.

<sup>1268</sup> Ibidem, s. 44.

działań (najlepszym tego przykładem może być wprowadzenie godziny policyjnej w noc sylwestrową 2020/2021)<sup>1269</sup>. W ekspertyzie Polskiej Akademii Nauk, przygotowanej przez profesorów: Ireneusza Kuropkę, Agnieszkę Rossę, Wiktorię Wróblewską, Bogdana Wojtyniaka, Przemysława Śleszyńskiego, zawarta jest statystyki liczby zgonów na tle innych państw Europy. Według tych danych w 2020r. Polska stała się liderem w niechlubnej statystyce nadmiarowych zgonów. Liczby te czesiowo możemy uznać jako skutek (lub brak skuteczności), działań władzy wykonawczej w aspekcie zarządzania walki z pandemią. Jak zaznaczają badacze, umieralność ta utrzymywała się na podobnie wysokim poziomie w całym kraju a nie jak np. we Włoszech była skupiona w określonych regionach. Daje to asumpt do twierdzenia, że realizacja polityki bezpieczeństwa kreowanej w sposób centralny i adresowany do całego kraju a nie poszczególnych regionów, doprowadziła do równego rozłożenia zagrożenia, jednak nie przyczyniła się to ograniczenia ofiar nadmiaru śmiertelnych<sup>1270</sup>.



Rysunek 58. Wyniki badań CBOS z lat 2020 – 2022 dot. odpowiedzi na pytanie: „Jak, ogólnie rzecz biorąc, ocenia Pan(i) działania rządu mające na celu walkę z epidemią koronawirusa w Polsce?”

Źródło: Komunikat z Badań CBOS, nr 141/2022, s. 6. Dokument wersji elektronicznej [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K\\_141\\_22.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_141_22.PDF) (dostęp z dnia 20.10.2024r.).

Raporty z badań CBOS, przeprowadzanych w latach 2020 – 2022 dotyczących ocen rządu w zakresie walki z COVID-19 nie są jednoznaczne. Według tych danych, przez prawie

<sup>1269</sup> A. Matusik, Prawo (kontr)a pandemia, [w:] K. Łukomiak (red.), Lockdown – prawo a społeczeństwo, Wydawnictwo Archaograph, Łódź 2021, s. 26.

<sup>1270</sup> I. Kuropka (red.), *Pandemia i jej skutki zdrowotne i demograficzne*, Komitet Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2021, s. 20.

cały okres trwania pandemii, decydenci mogli liczyć na pozytywną ocenę ponad połowy społeczeństwa. Są to liczby znacznie wykraczające poza ówczesny elektorat partii sprawującej władzę, chociaż nieco zbierze z wynikami jakie uzyskał ubiegający się o reelekcję w 2020r. Prezydent RP Andrzej Duda. Najwyższą aprobatę Rada Ministrów zyskała na samym początku pandemii – w czasie, który naukowcy często uznają za okres największego chaosu. Natomiast 70% respondentów dobrze oceniło te przedsięwzięcia. W całej historii badania, wyraźny jest trend zmniejszonego zaufania do działań administracji w czasie przypadającym na kulminację poszczególnych fal i znaczących wzrostów zachorowań. Z najmniejszą aprobatą spotkały się działania realizowane w ramach „Narodowej Kwarantanny” na przełomie 2020/2021 roku, które tylko 38% respondentów oceniło dobrze. Najprawdopodobniej był to skutek zawilej strategii komunikacyjnej (wprowadzenia zbyt wielu pojęć i wielokrotnych zmian zaleceń), która nie budowała poczucia bezpieczeństwa i sprawstwa opanowania sytuacji. Pewnym paradoksem jest fakt, że najlepsze oceny przypadają na miesiące późnowiosenno – letnie, gdy cytując szefa rządu „wirus był w odwrocie” i wykrywano niższą liczbę zachorowań. Wtedy spadała również aktywność administracji czego wyrazem stały się najrzadsze w ciągu roku posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Można więc przyjąć, że sentyment społeczeństwa był bardziej ukierunkowany na okresowość pandemii i jej kulminacyjne fale (których nadejście było skutkiem globalnych procesów) i odnosił się miarodajny sposób do jej dynamiki a nie bezpośrednio do skuteczności podejmowanych inicjatyw. Świadczyć o tym może, że najbardziej skuteczne z medycznego punktu widzenia metody takie jak ograniczenie kontaktów międzyludzkich mających przeciąć drogi transmisji wirusa SARS-CoV-2, poprzez szereg zakazów (przemieszczania się, gromadzenia większej ilości osób itd.), zostały zinterpretowane przez społeczeństwo sceptycznie co uwidoczniły rosnące negatywne oceny. Wyniki CBOS, należy także skonfrontować z innymi analizami prowadzonymi na temat oceny działań rządu. Według badań Joanny Radzioch, która we wrześniu 2020r. również podjęła ten temat, 81% respondentów negatywnie określiło swój stosunek do działań podejmowanych przez rząd w kontekście walki z pandemią. Taki bardzo odmienny od wynik, był najprawdopodobniej skutkiem dobrania innej grupy badawczej, w której jak wskazała sama autorka, tylko nieco ponad 8% ankietowanych w wyborach 2019r. zagłosowało na Zjednoczoną Prawicę, co daje nieco zaburzany obraz preferencji



politycznych całego społeczeństwa i jednocześnie w badaniu uwzględniono osoby, które ogólnie były przeciwnie tej formacji politycznej<sup>1271</sup>.

Działania Rady Ministrów w kontekście pandemii, stały się wdzięcznym obiektem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Poddane ocenie zostało także przygotowanie w przededniu kryzysu, które zdaniem kontrolerów było niewystarczające. Zabrakło krajowego plany przeciwdziałania epidemii a istniejące plany wojewódzkie nie były ze sobą skoordynowane, co w przypadku sięgnięcia po nie, mogło prowadzić do odmiennych działań w każdym regionie. Niemożliwe było wykorzystanie pełnego potencjału szpitali, ponieważ brakowało zarówno personelu medycznego, niemedycznego jak i konkretnych specjalistów. Osobnym aspektem stały się widoczne braki w sprzęcie medycznym takim jak respiratory czy środki ochrony indywidualnej i środki dezynfekcyjne. W tym kierunku sformułowano bezpośredni zarzut w kierunku rządu, który nie zdążył na czas uzupełnić tych środków lub rozpocząć w miarę możliwości autonomicznej krajowej produkcji. Negatywnie oceniono omówione wcześniej strategie walki z pandemią opracowane przez Ministerstwo Zdrowia, które miały być niewspółmierne do skali zagrożenia i szybko się dezaktualizowały a wprowadzanie ich kolejnych wersji, przyczyniła się do ogólnego poczucia nieporządku. Najwyższa Izba Kontroli uznała, że walka z pandemią opierała się częściowo na „ręcznym terowaniu” poprzez wydawanie decyzji administracyjnych, które obligowały wiele podmiotów do bezwzględnego świadczenia określonych działań<sup>1272</sup>. Na problemy z zarządzaniem sytuacją i koordynacją działań, wpływ miały także rozproszone systemy informatyczne. Infrastruktura ta pozostawała w gestii Ministra Zdrowia. Na początku pandemii, dane gromadzone były zarówno w bazach NFZ, Systemie Monitorowania Zagrożeń oraz tematycznych sieciach służących np. do monitorowania dystrybucji produktów leczniczych, monitoringu dystrybucji szczepionek czy też na serwerach Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego. W trakcie rozwoju sytuacji, tworzono szereg nowych systemów jak np. aplikacje mobilne, system wjazdu do Polski, system rejestracji na szczepienia przeciwko COVID-19 czy w rozwiązania dedykowane Siłom Zbrojnym RP. Decyzje o takiej rozbudowie i mnożeniu kolejnych bytów, nie zostały poprzedzane konkretnymi analizami potrzeb<sup>1273</sup>. Na osobne miejsce zasługuje Krajowy Rejestr Pacjentów

---

<sup>1271</sup> J. Radzioch, *Koronawirus a poglądy polityczne w Polsce*, [w:] K. Hajder, M. Musiał-Karg, M. Górny (red.): *Konsekwencje pandemii COVID-19: Państwo i społeczeństwo*, 2020, Poznań, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, s. 189 – 192.

<sup>1272</sup> Raport Najwyższej Izby Kontroli nt. *Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych (...)*, op. cit.

<sup>1273</sup> Wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli I/23/001/KZD – Zapewnienie i wykorzystanie przez Ministra Zdrowia zasobów informacyjnych do oceny przebiegu epidemii COVID-19.

z COVID-19, który został utworzony pod auspicjami i na bazie infrastruktury Narodowego Instytutu Kardiologii Stefana Kardynała Wyszyńskiego – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie. W bazie tej miały być umieszczane szczegółowe dane, dot. wywiadu z pacjentem, dat skierowania na testy oraz dokładnych informacji o miejscu czasie i wynikach przeprowadzonych badań czy też wielu informacji medycznych np. o chorobach współistniejących, przyjmowanych lekach, wcześniejszym leczeniu, stanie klinicznym i przebiegu choroby COVID-19<sup>1274</sup>. Rejestr ten, powinien stanowić najważniejszą bazę danych na temat zachorowań a także statystyk w trakcie pandemii. Jak wykazali kontrolerzy NIK, prawie 30% zobligowanych do tego podmiotów w 2020r. i ponad 20% w 2021r., nie korzystało z tego rozwiązania informatycznego i pomimo ciążącego na nich obowiązku nie wpisywało do systemu danych. Administracja publiczna, nie miała także skutecznych narzędzi by przeciwdziałać tym zaniedbaniom<sup>1275</sup>. Odmienne sytuacja wyglądała w przypadku Głównego Inspektoratu Sanitarnego, gdzie urzędnicy w początkowej fazie pandemii korzystali jedynie z własnoręcznie agregowanych i przygotowywanych w plikach tekstowych statystyki, danych i raportów, które nie zostały ujęte w jednolity system i były dystrybuowane pomiędzy poszczególnymi podmiotami i urzędami jedynie za pomocą poczty elektronicznej. Taki brak automatyzacji i sięgnięcie po prawie analogowy system, doprowadził do braku koordynacji i utrudnienia prognozowania rozwoju sytuacji, ponieważ od czasu zebrania danych, opracowania ich i przekazania dalej, informacje te się dezaktualizowały. Zdążyły się sytuacje, że dane trafiające z Głównego Inspektoratu Sanitarnego do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, różniły się od raportów z innych źródeł<sup>1276</sup>.

W trakcie pandemii znaczące środki w związku z przeciwdziałaniem zagrożeniom, na polecenie Rady Ministrów oraz samego premiera, były wydawane przez spółki z udziałem Skarbu Państwa. Dzięki temu koncernom medycznym takim jak np. Polfa S.A. udało się poprawić sytuację ekonomiczną, dokonując zakupów i dystrybucji m. in. Środków dezynfekcyjnych<sup>1277</sup>. W przypadku takich firm jak KGHM S.A., Grupa Lotos czy Agencja Rozwoju Przemysłu, które nigdy wcześniej nie zajmowały się obrotem produktami

---

<sup>1274</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19, (Dz. U. Poz. 625).

<sup>1275</sup> Wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli I/22/001/KZD – Funkcjonowanie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19.

<sup>1276</sup> Wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli I/22/006/KZD – Wykorzystanie zasobów informacyjnych przez Głównego Inspektora Sanitarnego do oceny ryzyka sanitarnego w związku z pandemią COVID-19.

<sup>1277</sup> Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli 174/2020/P/20/017/KGP - Realizacja procedur zakupowych przez spółki z udziałem skarbu państwa.

medycznymi, wydatkowane ponad pół miliarda złotych, zdaniem Najwyższej Kontroli, było nierzetelne, niegospodarne i niecelowe. Zakupy prowadzone przez te podmioty, nie były uzgadniane z Ministrem Zdrowia i polegały na aprowizacji dostępnego na rynku towaru bez odniesienia do faktycznych, poprzedzonych analizami potrzeb. Urzędnicy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, odwoływali się do niejawnych protokołów z posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, podczas których miały padać podstawy zakupu tego typu towarów. Zdążyło się, że podmioty z udziałem Skarbu Państwa, kupowały te same produkty w znacznie się od siebie różniących cenach. Część z nich (zakupiona głównie przez Grupę Lotos), nie spełniała norm i mogła narazić lekarzy stosujących dane maseczki, przyłbice, inne środki ochronne, na dodatkowe ryzyko zakażenia<sup>1278</sup>. Sztandarowym rządowym programem z największą pulą środków był Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Został on skonstruowany w bardzo ogólny sposób, dzięki czemu w jego tematykę wpisywały się bardzo szerokie działania jak np. wypłacanie dodatków węglowych czy rekompensat do zakupu energii elektrycznej. Środki te, zarządzane bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów, miały być szczególnym elementem przeciwdziałania pandemii zarówno w sposób ekonomiczny jak i medyczny – skupiający się na wsparciu podmiotów leczniczych. Według NIK, działania sfinansowane w ramach funduszu, nie miały bezpośredniego wpływu na zwalczanie skutków pandemii, chociaż w założeniach taki miał być cel tych przedsięwzięć. Zarzucono także administracji rządowej, niejasne kryteria przyznawania pomocy i dysponowania zasobami, brak poszanowania prawa i procedur – czego w opinii kontrolerów nie usprawiedliwiała nawet ekstraordynaryjna sytuacja<sup>1279</sup>.

#### **4.4. Rola Sejmu i Senatu w przeciwdziałaniu pandemii**

W aspekcie realizacji polityki bezpieczeństwa RP w kontekście pandemii COVID-19, realizowanej przez Parlament RP, należy skupić się nie na jego funkcji ustawodawczej a często pomijanej – kontrolnej. Zależność taka wydaje się być konieczna z kilku powodów. Po pierwsze akty prawne uchwalane przez Sejm RP były inicjatywami rządowymi a tym samym przedłużeniem opisanych działań władzy wykonawczej. Projekty te

---

<sup>1278</sup> Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli I/003/2022 – Realizacja i finansowanie poleceń Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakupów środków ochrony indywidualnej w związku z przeciwdziałania COVID-19.

<sup>1279</sup> Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli 82/2023/P/22/007/KBF – Realizacja zadań finansowych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

przygotowywane były w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i podległym mu Rządowym Centrum Legislacji a rola posłów na sali obrad, biorąc pod uwagę zdecydowaną większość Zjednoczonej Prawicy w tej izbie, ograniczała się defacto do wyrażenia akceptacji tych działań i głosowania „za”. Po drugie, sięgając pod analizę funkcji kontrolnej, kwerendę zogniskować można na działaniach poszczególnych komisji, zespołów i innych parlamentarnych gremiów tematycznych, na posiedzeniach których padały pytania, wątpliwości oraz polemiki na temat aktualnie realizowanych przedsięwzięć. Elementem tego zbioru, są także interpelacje oraz zapytania poselskie, celujące zazwyczaj w sedno wąskiego problemu, na które zgodnie z ustawowym obowiązkiem, odpowiedzieć muszą właściwe podmioty. Wskazane posiedzenia i dokumenty nie były głównym punktem zainteresowania zarówno opinii publicznej jak i badaczy, co też skłania do zobrazowania jak obok typowej debaty politycznej, Sejm i Senat RP partycypował w realizacji polityki bezpieczeństwa RP w omawianej tematyce.

Problematyka zagrożenia COVID-19 pojawiła się w Parlamencie RP na miesiąc przed wykryciem pierwszych przypadków zachorowań w Polsce. Temat został poruszony 4 lutego 2020r., podczas posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia, jako odpowiedź na ogłoszenie zagrożenia zdrowia publicznego zakomunikowane przez WHO. Przewodnicząca komisji senator Beata Małecka – Libera (PO), wezwała Głównego Inspektora Sanitarnego oraz przedstawicieli resortu zdrowia, by przedstawili procedury oraz stan przygotowania. Wiceminister zdrowia Waldemar Kraska zreferował, że prowadzony jest monitoring sytuacji epidemiologicznej na świecie a także uspokajał, że analizy wykazują jedynie 2% śmiertelność co sugeruje, że wirus jest mniej niebezpieczny niż SARS i MERS. Dodatkowo w ramach zabezpieczenia, przygotowano następujące dokumenty:

- Zasady postępowania z osobami podejrzanymi o zakażenie nowym koronawirusem dla personelu medycznego (które za pośrednictwem Narodowego Funduszu Zdrowia, zostały przekazane do szpitali i innych placówek medycznych).
- Zasady postępowania z osobami podejrzanymi o zakażenie nowym koronawirusem dla osób w podróży lotniczej.
- karty lokalizacyjne dla turystów powracających z państw, w których wykryto już przypadki zakażenia wirusem SARS-CoV-2,
- Materiały informacyjne: na bieżąco aktualizowane komunikaty dla podróżnych, wielojęzyczne ulotki dla osób powracających z Chin<sup>1280</sup>.

---

<sup>1280</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 4.02.2020r. Materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Senacka komisja, została poinformowana o hospitalizacji 5 pacjentów z podejrzeniem zakażenia oraz odizolowaniu 30 turystów, którzy powrócili z Wuhan. Jednak powyższe wyjaśnienia senator Małecka – Libera, uznała za ogólnikowe i mało satysfakcjonujące. Dopytywała również o to czy wszystkie województwa są w równym stopniu zabezpieczone. Otrzymała odpowiedź jednoznacznie pozytywną zapewnienie o gotowości 87 oddziałów szpitalnych wyspecjalizowanych w chorobach zakaźnych<sup>1281</sup>. Wypowiedź Głównego Inspektora Sanitarnego prof. Jarosława Pinkasa, również nie była alarmistyczna. Wykazał, że kierowana przez niego instytucja ma ponad 101 lat doświadczenia w zwalczaniu chorób zakaźnych i jest dobrze przygotowana na nadejście kolejnej. Za nieco przesadzone należy uznać zdanie „Nie potrzebowaliśmy zwoływać żadnych sztabów kryzysowych (...) Alert Światowej Organizacji Zdrowia tak naprawdę nie dotyczył nas – on dotyczy tych krajów, które nie radzą sobie z ochroną zdrowia”<sup>1282</sup>. Uznał, że wystarczyło wdrożyć procedury stosowane np. przy wcześniejszej „świńskiej grypie” AH1N1. Według prof. Pinkasa na ówczesnym etapie dla bezpieczeństwa państwa COVID-19 jest mniej groźny niż tradycyjna grypa (wspomniał również, że liczba zachorowań w przypadku Chin, biorąc pod uwagę wielkość tego kraju – jest stosunkowo mała)<sup>1283</sup>. Senator prof. n. med. Alicja Chybicka (PO), kontestowała te wypowiedzi. Stwierdziła, że nie uważa sytuacji za bezpieczną i jest ona dużo groźniejsza niż w przypadku przywołanego SARS i MERS. Uznawała, że jeśli choroba pojawi się w Polsce, to zakaźność będzie rosła w sposób lawinowy a nasz system nie jest na to gotowy. Pytała o ilość dostępnego sprzętu medycznego, który będzie niezbędny w przypadku rozprzestrzenienia choroby. Otrzymała odpowiedź, że w skali całego kraju dostępnych jest 60 kapsuł transportowych do przewożenia chorych zakaźnie a tzw. sztucznych płuc – aparatów ECMO, niezbędnych w przypadku hospitalizacji ciężkich stadiów COVID-19, zaledwie 47<sup>1284</sup>. Poziom dyskusji podjętych podczas posiedzenia komisji, dobrze uwidacznia rolę kontrolną parlamentu w odniesieniu do władzy wykonawczej. Zapisu tego, możemy wyciągnąć wniosek, że zagrożenie nie tyle było bagatelizowane ze strony Ministerstwa Zdrowia a raczej uwidaczniało wiarę, że sytuacja epidemiologiczna w najbliższym czasie nie stanie się krytyczna. Wymiana zdań i argumentów miała aspekt merytoryczny a nie polityczny (na którą wpływa aura Senatu RP jako izby „refleksji i zadumy”) o czym świadczy wymiana

---

<sup>1281</sup> Ibidem.

<sup>1282</sup> Ibidem.

<sup>1283</sup> Ibidem.

<sup>1284</sup> Ibidem.

zdań pomiędzy ekspertami z zakresu zdrowia, którymi są zarówno prof. Pinkas jak i prof. Alicja Chybicka.

W Sejmie RP temat rozprzestrzeniania nowej choroby szerzej pojawił się 12 lutego podczas posiedzenia Komisji Zdrowia. Tematem posiedzenia miała być informacja Ministra Zdrowia prof. Łukasza Szumowskiego dotycząca ekspansji „koronawirusa 2019-nCoV”, jednak temat, podobnie jak w Senacie – zreferował wiceminister Kraska wraz z prof. Jarosławem Pinkasem. Początek wystąpienia był podobny do tego senackiego, jednak pojawiły się informacje o Polakach przebywających w Chinach (około 1000 osób) z czego jeden znajdował się w prowincji odciętej Hubei, gdzie wykryto wykrywano najwięcej zachorowań. Pomimo niepewnej sytuacji, odmówił on jednak powrotu do kraju a także żaden z przebywających w państwie środka rodaków, nie informował konsulatu o problemach ze zdrowiem. Przedstawiciel MZ zwracał uwagę, że w lokalnych uwarunkowaniach, jeśli nowa choroba dotrze do Polski w okresie zimowo – wiosennym, natrafi na szczyt corocznej epidemii grypy, której w ówczesnym momencie, wykrywano 70 tys. przypadków dziennie a w samym tylko pierwszym tygodniu lutego, zdiagnozowano prawie 200 tys. jej przypadków. Największa zapadalność miała występować u dzieci w wieku 0 – 14 lat a najniższa u osób 65+. Taka statystyka, była więc odwrotnością późniejszych tendencji zakażeń COVID-19<sup>1285</sup>. Według prof. Pinkasa, wirus SARS CoV-2 spowodował rewolucję w świecie nauki i medycyny, polegającą na pierwszym tak znaczącym zjednoczeniu badaczy w zakresie prac nad szczepionką, opracowaniem algorytmów działania i postępowania z pacjentami. Pomimo takiej jedności i zaangażowania wszystkich znaczących ośrodków przewidywał, że najszybciej szczepionka może zostać opracowana za około 18 miesięcy, równie czasochłonne miało być opracowanie skutecznych leków co miało prowadzić do tego, że konieczne jest objawowe leczenie zakażeń. Nakreślił, także zarys strategii walki z epidemią: „Proszę państwa, ten wirus, według mojej oceny, najlepiej jest zwalczyć przy pomocy wiedzy i istotnego spokoju. Tu wiedza jest najbardziej istotna. Najbardziej istotne jest nasze zachowanie i mimo często różnych prześmiewczych komentarzy, to tak naprawdę najważniejsze jest to, żebyśmy zachowali higienę, naprawdę często myli ręce”<sup>1286</sup>. Poseł a zarazem lekarz Rajmund Miller (PO), zwracał uwagę na niedostosowanie prawodawstwa do skali zagrożenia, która mogła być podobna do tej w Chinach. Jego zdaniem obowiązująca ustawa o przeciwdziałaniu

---

<sup>1285</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 12.02.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1286</sup> Ibidem.

i zwalczaniu chorób zakaźnych nie była adekwatna ponieważ nawet do wykazu chorób będących przesłanką do obowiązkowej hospitalizacji, nie wpisano zakażenia SARS CoV-2. Tym samym, akt prawny powinien zostać pilnie zweryfikowany i poddany stosownej nowelizacji, ponieważ jego zdaniem nie ma możliwości zgodnie z prawem zmusić pacjenta bez jego woli do poddania się kwarantannie lub pobyтови w placówce leczniczej. Stanowisko takie poparła Katarzyna Lubnauer (PO) zwracając uwagę, że nie w przypadku kontroli epidemicznej, nie wystarczy przeprowadzanie pomiarów temperatury na lotniskach a należy również przeprowadzać wywiady z pasażerami. Kolejny poseł lekarz – Zdzisław Wolski (Lewica), przewidywał możliwe najgorsze scenariusze, wymagające izolacji dziesiątek tysięcy ludzi. W takiej sytuacji poddał rozważaniom koncepcję włączenia władz samorządowych, które w przypadku brak miejsc w szpitalach, mogłyby w miejscach użyteczności publicznej tworzyć miejsca kwarantanny<sup>1287</sup>. Do zgłoszonych propozycji odniósł się wiceminister Waldemar Kraska, odrzucając propozycje nowelizacji ustawy, tłumaczył, że podejmując działania przeciwepidemiczne można sięgać po wydawane decyzje administracyjne, będące podstawą do skierowania danej osoby na izolację. Odnosząc się do poziomu przygotowania, przedstawił szczegółowe dane nt. dostępnych łóżek, personelu i innego sprzętu. Według nich, w przededniu rozlania się choroby w Europie, Polska dysponowała: 264 łóżka szpitalne z systemem oddechowej ochrony aktywnej (dostępem do respiratorów), 633 łóżka dla dorosłych chorych zakaźnie oraz 194 miejsca dla dzieci oraz 1316 lekarzy posiadających specjalizację w leczeniu chorób zakaźnych a także miejsca do izolacji dla 36 tys. ludzi, których mogą zostać skierowani na kwarantannę<sup>1288</sup>. Temat ten był kontynuowany podczas posiedzenia z dnia 2 marca, które dotyczyło przyjęcia specustawy covidowej. Spotkanie było jednym z dłuższych w tej kadencji Sejmu RP a jego stenogram liczy ponad 100 stron. Rząd reprezentowali wiceministrowie prawie wszystkich resortów oraz szef RCB Marek Kubiak. Już na samym początku przedstawiciele opozycji, skrytykowali tryb dyskusji nad aktem prawnym na podstawie, którego miała przebiegać dalsza walka z pandemią. Według posła Grzegorza Brauna (Konfederacja), dokument nie dotyczył bezpieczeństwa zdrowotnego a podejmował próbę zredefiniowania pojęcia „sytuacji kryzysowej” oraz zawczasu wyłączenia odpowiedzialności władz za ewentualnie błędy popełnione w następnych miesiącach<sup>1289</sup>.

---

<sup>1287</sup> Ibidem.

<sup>1288</sup> Ibidem.

<sup>1289</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 02.03.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Posel Robert Kropiwnicki (PO), artykułowal podobne obiekcje oskarzajac rzad o niekonstytucyjnosc rozwiazań opierajac si na zlamaniu art. 228 ustawy zasadniczej prowadzacy do ustanowienia „blankietowego i pozaprawnego” stanu nadzwyczajnego. Za emanacje zamierzen rzadzacej wiecejnosci mozemy przyjac slowa wypowiedziane przez posla (lekarza) Czeslaw Hoca, ktore wprost nie odnosily sie do merytorycznych zarzutow a budowaly poczucie misji i tworzyly przeswiadczenie, ze w wyniku ogolnoswiatowego kryzysu liczy sie skutecznosc i wspieranie wladzy w tym okresie a nie spieranie sie o szczegoly. Parlamentarzysta mowil: „Nie ma nic wazniejszego od zdrowia. Zdrowie jest wartoscia spoleczna, wartoscia nadrzedna. Nie ma nic wazniejszego obecnie, w dobie kryzysu zwiazanego z obecnościa koronawirusa, niz zdrowie. Musimy sie skupic wszyscy, polaczyc nasze sily. Musimy stanac u boku pana prezydenta, rzadu, polskiego ministerstwa, zebyśmy wspólnie, razem, przeciwdzialali koronawirusowi”<sup>1290</sup>. Odniosl sie to tego poseł (lekarz) Rajmund Miller (PO), zauwazajac, ze obecnie trwajace dyskusje sa przynajmniej o miesiac spoznione, poniewaz administracja publiczna wtedy zdawala sobie sprawe o nadchodzacych wyzwaniach, jednak ignorowala wezwania do nowelizacji np. ustawy o zwalczaniu chorob zakaźnych. Doprowadzic to miało do zlekcewazenia sytuacji i kontrproduktywnego opozniania przygotowan<sup>1291</sup>.

Kolejne posiedzenie senackiej Komisji Zdrowia, dotyczace COVID-19, odbylo sie 5 marca (dzien po wykryciu pierwszego przypadku choroby w Polsce). Na poczatku przewodniczaca w krytyczny sposob odniosla sie do slow, ktore padly podczas poprzedniego spotkania, z ktorych mozna bylo wyciagnac wnioski o niedoszacowaniu zagrozenia

i tworzenia narracji, ze epidemia ograniczy sie glownie do Chin. Zaznaczyla, ze obecnie panstwo znajduje sie w calkiem innej, bardziej skomplikowanej sytuacji. W toku dyskusji takie przyspieszenie dynamiki, potwierdzil wiceminister Kraska. Oprócz członków komisji, uczestnikami posiedzenia byli takze, Michal Dworczyk Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wiceminister zdrowia czy tez przedstawiciele MON. Wiceszef resortu obrony narodowej Wojciech Skurkiewicz podkreslil, ze czynniki dotyczace zdrowia i zycia ludzkiego, takie jakie zachodza w przypadku epidemii, maja znaczacy wplyw na postrzeganie i ksztaltowanie polityki bezpieczenstwa panstwa. Przeklada sie to na Plan Mobilizowania Gospodarki, niejawný dokument przyjmowany przez Radę Ministrów, który

---

<sup>1290</sup> Ibidem.

<sup>1291</sup> Ibidem.



powinien dotyczyć nie tylko zagrożeń związanych z konfliktem zbrojnym ale też, co postulował należy rozszerzyć go w związku z potrzebami zagrożenia zdrowia. Sytuację związaną z przeciwdziałaniem epidemii, skatalogował jako szeroko rozumianą potrzebę obronną państwa<sup>1292</sup>. Tydzień później, emocjonalna dyskusja wywiązała się także w kontekście dalszych prac nad specustawą covidową. Były podnoszone już wcześniej znane wątki, jednak senator prof. Alicja Chybicka (PO), zaproponowała wykorzystanie Sił Zbrojnych do działań przeciwpandemicznych. Było to jedno z pierwszych publicznie wygłoszonych oświadczeń, w którym postulowano sięgnięcie po środki militarne. Według tej koncepcji, wojsko miało tworzyć polowe izby przyjęć, oddziały polowe w namiotach oraz miejsca izolacji<sup>1293</sup>. Dzięki interwencji senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego (PO), porównano ilość wykonywanych testów w kierunku wykrycia zakażenia wirusem SARS – CoV-2, na podstawie danych zawartych w stenogramie posiedzenia, do początku marca w Polsce wykonano ich około 3 tys. natomiast w Niemczech liczba ta dochodziła do 250 tys.<sup>1294</sup>

W ciągu najbliższych kilku miesięcy, pomimo wykrycia pierwszych przypadków zachorowań na COVID-19 w Polsce a także wprowadzania bardziej restrykcyjnych zasad bezpieczeństwa. sejmowe komisje podczas swoich obrad nie nawiązywały do tych wydarzeń. Ich przedmiotem obrad były np. dyskusje nt. regulacji zawodów medycznych<sup>1295</sup>, <sup>1296</sup>, <sup>1297</sup>, zarządzania kryzysowego<sup>1298</sup>, <sup>1299</sup>, <sup>1300</sup> budżetu obronnego<sup>1301</sup>, <sup>1302</sup>

---

<sup>1292</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 5.03.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1293</sup> Zapis stenograficzny z wspólnego posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia oraz Komisji Ustawodawczej z dnia 11.03.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1294</sup> Zapis stenograficzny z wspólnego posiedzenia senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Zdrowia z dnia 13.03.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1295</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 15.04.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1296</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 26.05.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1297</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 27.05.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1298</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 11.02.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1299</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 12.02.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1300</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 03.06.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1301</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 13.02.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1302</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 18.06.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

i katastrofy smoleńskiej<sup>1303</sup>. W tym czasie zaplecze analityczne Kancelarii Senatu - Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, przygotowało raport dotyczący rozwoju pandemii w krajach Europy. Dokument ten miał być zestawieniem i drogowskazem dla parlamentarzystów na temat skuteczności wprowadzonych w danych regionach ograniczeń i rozwiązań prawnych. Już na samym wstępie, autorzy zwrócili uwagę, że w procesie kształtowania bezpieczeństwa państw, parlamenty narodowe stanowią szczególnie ważny element stabilizujący sytuację poprzez uchwalanie prawa będącego podstawą ochrony społeczeństwa nie tylko przed samym zakażeniem ale i przed negatywnymi czynnikami społecznymi, wynikającymi z sytuacji<sup>1304</sup>. Dokonano przeglądu europejskiego prawodawstwa pandemicznego oraz zwrócono uwagę, że 12 krajów wprowadziło konstytucyjnie usankcjonowane stany nadzwyczajne a państwa, tym samym zwrócono uwagę, że polskie rozwiązania opierają się jedynie na przesłankach ustawowych. Zwrócono uwagę, że zbyt wolne wprowadzanie nowych restrykcji i nieadekwatne do rozwoju zakażeń działanie może stać się przyczyna „lawinowego” wzrostu zachorowań, czego przykładem były Włochy, Hiszpania oraz Francja. Ostrzeżenie to było skorelowane z analizą wyczerpania kadry medycznej, braków szpitalnych łóżek oraz środków ochrony osobistej i preparatów do dezynfekcji<sup>1305</sup>. Parlamentarzyści, coraz aktywnie zwracali uwagę na ekonomiczne skutki pandemii. Zainteresowanie to stało się przedmiotem kolejnego senackiego raportu. Poddano w nim analizie działania osłonowe podjęte przez ciała ustawodawcze wybranych państw i określono ich potencjalne skutki dla lokalnych gospodarek. Wyłaniał się z nich obraz kompleksowych działań, nie zawężony jedynie do wspierania służby zdrowia a nastawiony na sektory takie jak np. sport czy turystyka, tracące najwięcej z powodu wprowadzanych lockdownów. Innym aspektem były „tarcze osłonowe” dla firm, tak by w jak największym stopniu musiały zwalniać pracowników, które wprowadziły Czechy<sup>1306</sup>. Przedmiotem raportów stały się też opisy technicznych rozwiązań działań izb ustawodawczych, mające ograniczyć ryzyko zakażenia parlamentarzystów wirusem SARS CoV-2. W tym celu, analizowano zasadność telepracy urzędników, skuteczność i możliwość zdalnych posiedzeń i głosowań oraz uporządkowanie kwestii oficjalnych podróży

---

<sup>1303</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 30.07.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1304</sup> (Brak info. o autorze), Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z (brak dokładnej daty) maja 2020: *Pandemia COVID-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej, s. 3.

<sup>1305</sup> Ibidem, s. 9 -10, 25 - 27.

<sup>1306</sup> A. Dragan, A. Stawicka, Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z 25 maja 2020: *Źródła finansowania programów walki z wirusem SARS-CoV-2 (na podstawie wybranych krajów)*, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej, s. 2 - 9.

służbowych (spotkań grup bilateralnych, zespołów współpracy międzynarodowej)<sup>1307</sup>. Ogólną tendencją parlamentów w Europie, było ograniczanie spotkań stacjonarnych, dostępu publiczności a także zaleceń (i wielu przypadkach) nakazów by posłowie obowiązkowo zakładali maseczki ochronne<sup>1308</sup>. Senaccy analitycy badali prawo pod kątem przestrzegania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w opracowanym raporcie znalazły się wytyczne artykułowane przez Radę Europy. Dlatego jako wskazówkę do kształtowania polityki bezpieczeństwa przywołano słowa artykułowane przez przedstawicieli *Amnesty International*: „Nawet w tak ekstremalnej sytuacji, rządy muszą wiedzieć, że nie mogą wykorzystywać strachu przed chorobą, by wprowadzać ograniczenia praw człowieka i ukrywać ich naruszenia”<sup>1309</sup>. Zalecano by wprowadzane restrykcje były tylko i wyłącznie czasowe, by nie łamały powszechnie obowiązujących norm oraz były proporcjonalne i nie odbierały godności osobom poddawanych kwarantannie czy hospitalizacji<sup>1310</sup>.

Senat nie tylko recenzując i kontrolując działania władzy wykonawczej, próbował przejąć inicjatywę i „wymusić” na rządzących podjęcie bardziej stanowczych kroków. Już w kwietniu, przed oblicze izby wyższej trafiła petycja w sprawie zainicjowania działań prawnych na temat opracowania regulacji obowiązkowego wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w obliczu ogłaszanego stanu epidemii. Wedle tego projektu, Rada Ministrów byłaby zobligowana do wprowadzenia tego konstytucyjnie uregulowanego stanu w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia stanu epidemii<sup>1311</sup>. W tak proponowanym kształcie działania legislacyjne nie zostały podjęte, senatorowie nie zignorowali tematu i przystąpili do pracy nad autorskim rozwiązaniem. Emanacją tej idei stała się praca nad uchwałą w nakazującą rządowi wprowadzenie stanu klęski żywiołowej w ówczesnym momencie charakteryzującym się wysoką liczbą wykryć nowych przypadków COVID-19. Na samym początku dyskusji, senatorowie PiS, wyrażali negatywną opinię na temat tego projektu, motywując, że jest to forma przeszkadzania rządowi oraz naruszanie autonomii jego działań.

---

<sup>1307</sup> U. Luboińska, A. Stawicka, Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z 2 czerwca 2020: *Działania parlamentów podjęte w związku z pandemią COVID-19*, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej, s. 1 – 13.

<sup>1308</sup> (Brak info. o autorze), Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z 11 czerwca 2020: *Działalność parlamentów w czasie pandemii COVID-19 – wybrane aspekty*, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej, s. 12 - 17.

<sup>1309</sup> J. Granowska, Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z (brak dokładnej daty) lipca 2020: *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy*, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej, s. 3.

<sup>1310</sup> Ibidem, s. 8 – 10.

<sup>1311</sup> Opracowanie senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji dotyczące petycji z dnia 06.04.2020r. na temat obowiązku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w przypadku ogłoszenia stanu epidemii, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Takie obiekcje nie przeszkodziły w dalszych pracach a przedstawiciel 18 senatorów, którzy zainicjowali ten projekt – senator Jerzy Wcisła (KO), wymienił argumenty przemawiające nad sensownością omawianych rozwiązań. Według niego, ówczesnie rządzący sięgali po metody, które nie mieściły się w normalnym porządku prawnym, co wymagało ugruntowania i umocnienia ich na kanwie rozwiązań przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych<sup>1312</sup>. Taka retoryka przekonała większość senatorów i uchwała została przegłosowana z pozytywnym skutkiem z uwzględnieniem redakcyjnych i merytorycznych zmian, które zostały zaproponowane w trakcie kilkuetapowej dyskusji<sup>1313</sup>. W uchwale będącej aktem prawnym, znalazły się jednak zapisy i formy niezbyt często spotkanej w języku legislacji, jednym z takich przykładów było publicystyczne określenie: „świat cierpi”, mające już na wstępie podkreślić globalny charakter kryzysu. Głównym tytułem i przesłaniem było zdecydowanie wyrażone wezwanie rządu do wprowadzenia na terytorium całego państwa stanu klęski żywiołowej, które powinno być następstwem podjętych już działań odnoszących się do obowiązujących ograniczeń praw człowieka, wolności osobistych i obywatelskich, przejawiających się zawieszeniem prawa do demonstracji, zamknięcia placówek kulturalnych, edukacyjnych i sportowych. Unikanie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego miało mieć niekorzystny wpływ na finanse państwa<sup>1314</sup>. Zawarte w uchwale argumenty nie nakłoniły Rady Ministrów do podjęcia przedmiotowych działań, skłoniły natomiast senatorów do dalszych działań na drodze uchwałodawczej, odnoszącej się do kreowania polityki bezpieczeństwa RP w czasie pandemii. Niecały miesiąc po przyjęciu uchwały dot. stanu klęski żywiołowej, przystąpiono do omawiania kolejnego dokumentu, tym razem wzywającego do przestrzegania zasady równości wobec prawa. W prace nad nim włączyło się Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, argumentując, że w przypadku egzekwowania ograniczeń pandemicznych, organy i urzędy państwowe nie kierują się zasadami równego traktowania, wybiórczo traktując obywateli, często przykładem było przywołanie wymierzania kar np. osobom niepełnosprawnym, nieświadomym sytuacji<sup>1315</sup>. W przygotowanej opartej o podobne przesłanki uchwale, Senat RP po raz kolejny wezwał – tym razem wszystkie władze

---

<sup>1312</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej z dnia 04.05.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1313</sup> Zapis stenograficzny z 10 posiedzenia Senatu RP, które odbyło się w dniu 05.05.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1314</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 maja 2020 r. wzywająca Rząd Rzeczypospolitej Polskiej do natychmiastowego wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Państwa Polskiego, (M.P. 2020 poz. 402).

<sup>1315</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej z dnia 02.06.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

publiczne a szczególnie organy podległe Ministerstwu Zdrowia oraz Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, do właściwego respektowania obowiązujących przepisów, by w stanie epidemii nie stosować prawa stronnictwo, uprzywilejowując rządzących i ich zwolenników wobec reszty obywateli<sup>1316</sup>.

Znaczne emocje, wzbudziła debata na temat odwołania Ministra Zdrowia Łukasza Szumowskiego. Przedstawiciele opozycji, argumentowali ten wniosek szeregiem nieprawidłowości w realizowaniu polityki bezpieczeństwa w związku z pandemią. Obiekcje te kierowali nie tylko do szefa resortu zdrowia ale także Marszałka Sejmu RP. Z przebiegu dyskusji, wskazać można następujące zarzuty:

- Odraczanie przyjmowania aktów prawnych niezbędnych do walki z zakażeniami wirusem SARS CoV-2.
- Zbyt późne informowanie parlamentarzystów i opinii publicznej o aktualnej sytuacji epidemiologicznej.
- Zbyt mało (w porównaniu do innych państw Europy) wykonanych testów w kierunku wykrycia zakażenia.
- Niespójna polityka informacyjna i ciągłe zapewnianie władz o „pełnej gotowości” działania administracji publicznej, podmiotów ochrony zdrowia, w sytuacji gdy powszechnie brakowało środków dezynfekcyjnych i ochrony osobistej.
- Zakup sprzętu medycznego i wyposażenia ochrony osobistej, który nie spełniał standardów.

Według sprawozdawcy wniosku poseł Barbary Nowackiej (KO), minister Szumowski: „Swoimi działaniami wprost narażał Polaków na zakażenie koronawirusem. To przez jego niespójną politykę informacyjną został wprowadzony chaos, który był na początku, i ten porażający strach, który spowodował również problemy gospodarcze Polski”<sup>1317</sup>. O ile część z tych zarzutów miała formę publicystyczną to kwestie odnoszące się do zakupów, zostały potwierdzone przez wcześniej przywoływane raporty Najwyższej Izby Kontroli. Podobną konwencję przyjęły wyjaśnienia strony rządowej, chociaż istotną informacją przekazaną w toku tej wymiany zdań było twierdzenie, że zagraniczne i międzynarodowe organizacje takie jak WHO czy CDC informowały decydentów już w lutym o możliwych scenariuszach

---

<sup>1316</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 czerwca 2020 r. wzywająca do przestrzegania zasady równości wobec prawa, (M.P. 2020 poz. 506).

<sup>1317</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 02.06.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

rozprzestrzenienia choroby w naszej części Europy<sup>1318</sup>. Szukano także, innych wcześniejszych potwierdzeń działań służb państwowych w kontekście informowania decydentów o zbliżającym się zagrożeniu. Podczas posiedzenia innej komisji, w trakcie debaty nad odwołaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, pojawiła się informacja o domniemanej notatce sporządzonej przez Agencję Wywiadu w styczniu 2020r. w której ostrzegano o nadchodzącym realnym zagrożeniu wirusem SARS CoV-2<sup>1319</sup>. Istnienie takiego dokumentu, okazało się jednak nieprawdziwe i zostało zdementowane przez Ministra Koordynatora Służb Specjalnych<sup>1320</sup>.

Krytyczną ocenę działań ówczesnej strony rządowej prezentuje obecny wiceminister zdrowia senator Wojciech Konieczny: „Oczywiście, że nie byliśmy gotowi (na wyzwania pandemii COVID-19 – przypis autora), chociaż tego może nie wiedzieliśmy tak dokładnie na co musimy się przygotować, ale fakt faktem, że nasze szpitale nie były dostosowane do wymogów szpitali, które mogą działać w warunkach jakiejś epidemii choroby zakaźnej, która się rozszerza drogą kropelkową, drogą powietrzną. I jak najbardziej okazało się to właściwie niemożliwe do zrealizowania, gdyż szpitale są często w starych budynkach, są niemodernizowane, są pozbawione pewnych możliwości takich infrastrukturalnych, żeby się nie mieszały osoby chore ze zdrowymi w gabinetach zabiegowych, w gabinetach diagnostycznych, na korytarzach, w windach itd. Dlatego polskie szpitale nie są gotowe i oczywiście sanepid nie był przygotowany, sanepid właściwie prawie, że nie uczestniczył w zwalczaniu tej choroby tak realnie (...). Okazało się, że zarówno pod względem informatycznym, jak i osobowym na takie wyzwanie nie był gotowy i tutaj na pewno przed taką epidemią wszyscy spodziewali się, że rola sanepidu będzie większa niż się okazało realnie, więc jest to również instytucja raczej nastawiona na działalność w warunkach pokojowych i takich nieepidemicznych i to się okazało moim zdaniem w czasie tej pandemii. No i bardzo ważna rzecz, to znaczy kwestia personelu. Wiele bardzo szpitali, ośrodków zdrowia i innych miejsc zaprzestawało działania ze względu na to, że personel chorował, a tego personelu po prostu jest mało. Jest go tylko tyle, ile wystarczy w normalnych warunkach. Mówiąc kolokwialnie, wszyscy chodzą do pracy, ewentualnie ktoś jest na urlopie, a jeżeli dochodziło do sytuacji, że dwie, trzy osoby z zespołu lekarskiego zachorowały, to w praktyce oddział przestawał istnieć. No i następna rzecz:

---

<sup>1318</sup> Ibidem.

<sup>1319</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14.07.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1320</sup> Odpowiedź Ministra Koordynatora Służb Specjalnych na interpelację nr 4629 w sprawie notatki Agencji Wywiadu dotyczącej zagrożenia koronawirusem, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

okazało się, że tych szpitali w Polsce mimo wszystko, nie jest aż tak bardzo dużo, ponieważ musieliśmy budować szpitale dodatkowe, zlokalizowane w jakichś halach i innych miejscach, które generalnie nie były potem wykorzystywane. Świadczyło to o tym, że byliśmy świadomi faktu niewystarczającej liczby miejsc i prognozowaliśmy, że mogą nie pomieścić wszystkich pacjentów”<sup>1321</sup>.

Druga połowa 2020r. i spodziewana druga fala pandemii COVID-19, była też okresem gdy do szkół po kilku miesiącach przerwy, stacjonarnie mieli wrócić uczniowie. Zamierzenie to odbiło się na pracach parlamentu, który korzystając ze swoich funkcji kontrolnych wezwał szefa resortu edukacji do przedstawienia raportu z przygotowań do tego procesu. W przygotowaniu placówek edukacyjnych wzięła udział Państwowa Straż Pożarna, która przy pomocy danych zgromadzonych za pomocą opracowanej przez resorty zdrowia i edukacji platformy elektronicznej, dostarczała do szkół środki dezynfekcyjne i ochrony osobistej. W tej operacji logistycznej, uczestniczyło również wojsko oraz inne służby<sup>1322</sup>. W związku z powyższymi nowymi zadaniami komendant PSP, zwrócił się do Sejmu z wnioskiem o wydanie pozytywnej opinii dokonania zmian planu finansowanego by dokapitalizować fundusz wsparcia jego formacji, który miał zostać przeznaczony na zakup niezbędnych przeciwepidemicznych materiałów ochronnych. Wniosek ten okazał się o tyle zasadny, że przyjęto go bez żadnej dyskusji<sup>1323</sup>.

W październiku - kilka miesięcy po podpisaniu przez Prezydenta Andrzeja Dudę Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, podczas posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej, omawiano ten dokument. Z stenogramu spotkania wynika, że w czasie pracy nad strategią, jej zapisy nie były konsultowane z parlamentarzystami a także w formie uzgodnień i omówienia, nie uczestniczyły w tym procesie parlamentarne gremia zajmujące się problematyką bezpieczeństwa państwa. Ścieżka opracowania głównych założeń opierała się na linii: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego – Ministerstwo Obrony Narodowej oraz międzyresortowym zespole, skupiającym ministerstwa mające kompetencje w zakresie kreowania polityki bezpieczeństwa RP. Wątpliwości posłów opozycji budziły dane na podstawie, których sformowano główne przesłanki strategii. Szef BBN Paweł Soloch, na pytanie o zaangażowanie niezależnych ekspertów i naukowców z ośrodków akademickich zajmujących się tą tematyką odpowiedział nieprecyzyjnie, że: „zespół korzystał

---

<sup>1321</sup> Wywiad z Wojciechem Koniecznym (...), op. cit.

<sup>1322</sup> Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Zdrowia z dnia 24.09.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1323</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Finansów publicznych dnia 08.12.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

z zewnętrznych konsultacji, ale nie miało to jakiegoś sformalizowanego charakteru”<sup>1324</sup>, co mogło świadczyć o braku rozbudowanego procesu opartego na najnowszych badaniach naukowych. Wątpliwości przedstawicieli rządzącej większości jak i opozycji, nie budziła kwestia zaliczenia pandemii COVID-19, do katalogu głównych zagrożeń. Pojawiły się twierdzenia, że bezpieczeństwo to nie tylko wydatki na uzbrojenie ale także gotowość państwa na przeciwdziałanie skutkom zdarzeń pozamilitarnych ale także wprowadzone pojęcie bezpieczeństwa zdrowotnego. W tym procesie wymieniono w szczególności Wojska Obrony Terytorialnej – będące elementem obrony powszechnej i działające na pograniczu wypełniania potrzeb społecznych i militarnych. Kolejnym elementem, który powinien partycypować w przeciwdziałaniu pandemii, powinna być obrona cywilna – jednak ten twór w opinii dyskutantów, istniał jedynie na papierze co uwidaczniało konieczność stworzenia ustawy kompleksowo definiującej system obrony cywilnej i ochrony ludności, który powinien stać się odpowiedzią na konieczność wsparcia szeregu potrzeb takich jak zapewnienie funkcjonowania usług publicznych w czasie kryzysu, zaopatrywania w wodę i żywność czy zapewnienie usług transportowych ludności cywilnej w sytuacjach zagrożenia<sup>1325</sup>. Ostatnie tygodnie roku, upłynęły na nowelizacji specustawy covidowej<sup>1326</sup>. Część z propozycji została negatywnie zaopiniowana i uznana za niekonstytucyjne. Jeden z takich przykładów podawał Piotr Magda Główny Legislator w Biurze Legislacji Kancelarii Senatu, argumentując, że tworzony jest system nieproporcjonalnego wynagradzania lekarzy walczących z pandemią COVID-19, prowadzący do tego, że diametralnie inną pensję za te same świadczenia otrzymywać będą lekarze skierowani do pracy na podstawie decyzji administracyjnej oraz osoby na stałe pracujące w danej placówce<sup>1327</sup>. Dalsze posiedzenia w tej tematyce nie budziły znacznych emocji parlamentarzystów, przykładem jest spotkanie z dnia 27 listopada, które wraz ze sprawdzeniem obecności i głosowaniami, trwało około 20 minut<sup>1328</sup>.

Na przełomie roku 2020 i 2021 głównym punktem zainteresowania obydwu izb parlamentu, stał się Narodowy Program Szczepień. W tej tematyce zorganizowano wiele posiedzeń komisji, dyskusji na sali plenarnej i konferencji prasowych. Jeszcze przed

---

<sup>1324</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 06.10.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1325</sup> Ibidem.

<sup>1326</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 26.10.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1327</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 17.11.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1328</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 27.11.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.



ogłoszeniem szczegółów całego przedsięwzięcia, senatorów najbardziej interesowała kwestia logistyczna tego przedsięwzięcia. Wyjaśniono im, że na początkowym etapie głównym krajowym dystrybutorem preparatów będą dwa podmioty, w tym jednym miała być Agencja Rezerw Materiałowych. Według wiceministra resortu zdrowia Macieja Miłkowskiego, za główne miejsce szczepień wstępnie uznano gabinety lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej a nie tworzone specjalistyczne punkty. W posiedzeniu senackiej Komisji Zdrowia, wzięli udział ministrowie: Adam Niedzielski, Michał Dworczyk i jak zaznaczył Marszałek Senatu Tomasz Grodzki, biorąc pod uwagę zainteresowanie tematyką, spotkanie miało charakter nieformalnej sesji Q&A (z ang. Questions and Ask – pytania i odpowiedzi). Zgromadzeni usłyszeli, że celem Narodowego Programu Szczepień, jest osiągnięcie odporności populacyjnej poprzez podanie preparatu 50% - 60% ludności kraju, jednak potwierdzono dostawę dopiero na 2 mln dawek<sup>1329</sup>. Nowe wyznawania stwarzały też konieczność znalezienia nowych źródeł finansowania planowanych przedsięwzięć. Tematyce tej zostało dedykowane posiedzenie sejmowej Komisji Finansów, dotyczącej tylko i wyłącznie potrzeb związanych z pandemią COVID-19. W dyskusji wzięło udział 11 ministrów i wiceministrów, reprezentujących kluczowe w tych działaniach resorty. Już na samym początku zaznaczono, że problemem poddanym dyskusji nie jest znalezienie środków na „tarcze osłonowe” i inne działania niwelujące skutki gospodarcze a sfinansowanie przedsięwzięć przeciwdziałania pandemii i wprowadzenia zmian legislacyjnych wymuszonych kolejnymi restrykcjami<sup>1330</sup>. Po pierwszy tygodniu realizacji Narodowego Programu Szczepień – w tamtym okresie dedykowanego dla tzw. grupy zero czyli medyków, zorganizowano kolejne posiedzenie. Tym razem tematem zajęła się sejmowa Komisja Zdrowia w trakcie, której poseł Katarzyna Lubnauer (KO), sugerowała by całe przedsięwzięcie odbywało się na zasadach jawności i uczciwości. Wedle tej koncepcji, publiczne miały stać się informacje o ilości posiadanych oraz podanych w danym punkcie szczepień a także w ramach drugiego filaru powinno się ograniczyć podawanie preparatów osobom z poza ówczynie uprawnionych osób (o stwierdzeniu takich przypadków powoływała się na informacje medialne). Postulaty te zaaprobował Minister – Członek Rady Ministrów Michał Dworczyk, przyznając rację twierdzeniu, że program ten nie powinien dzielić społeczeństwa a tym samym nie może budzić jakichkolwiek

---

<sup>1329</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 08.12.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1330</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych z dnia 15.12.2020r. oraz 19.01.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

wątpliwości. W kwestii jawności – przedstawiciel rządu optymistycznie zadeklarował, że do końca roku 2021, zamówiono 60 mln dawek szczepionek, co pozwoli podać go 30 mln pacjentów a stworzony system dystrybucji, został zaprojektowany na przeprowadzanie w sumie 4 mln szczepień miesięcznie w 6 tys. punktów w całej Polsce. W ciągu pierwszych kilku dni do kraju dotarło 640 tys. dawek, z czego lekarzom i personelowi medycznemu podano 92 tys<sup>1331</sup>. W lutym w Sejmie RP strona rządowa przedstawiła postanowienie, że do końca roku 2021r. dzięki realizacji Narodowego Programu Szczepień, planowane jest „zapanowanie nad pandemią” polegające na znacznym ograniczeniu konieczności hospitalizacji z jednoczesnym uwzględnieniem obecności wirusa w społeczeństwie. Ze względu z problemami zapewnienia zagranicznych dostaw, spadły jednocześnie szacunki podawania szczepionki z planowanych 4 mln do 1 mln miesięcznie. W celu przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu, osób mieszkających we wsiach i w oddaleniu od punktów szczepień, sięgnięto po siły i środki służb mundurowych – szczególnie Państwowej Straży Pożarnej i lokalne ochotnicze straże pożarne, które miały za zadanie dowożenie zainteresowanych do właściwych punktów realizacji programu. Posłowie zgłaszali przypadki opóźnień w realizacji szczepień oraz problemy z samym procesem rejestracji na tą procedurę. Pojawiły się wątpliwości w zakresie zakupów igieł niezbędnych do realizacji programu. Obecny na posiedzeniu Prezes Agencji Rezerw Materiałowych, odpowiedzialny za ich zakup odmówił ustosunkowania się do tego tematu tłumacząc, że przedmiotowe dokumenty objęte są klauzulą tajności<sup>1332</sup>. Przeświadczenie zgody ponad podziałami politycznymi w aspekcie oceny realizacji Narodowego Programu Szczepień, zamieniało się zarówno publicystyczną jak i konstruktywną krytykę przedsięwzięcia. Poseł – lekarz Zdzisław Wolski (Lewica), biorąc pod uwagę napływające informacje o niewystarczającej liczbie szczepionek i portretowaniu szczepienia poszczególnych grup społecznych, postulował zredefiniowanie grup uprawnionych do przyjęcia szczepienia. Poseł Agnieszka Dziemianowicz-Bąk (Lewica) oceniła, że rządzący wprowadzili chaos w przypadku zachęcania pracowników szkół do poddania się szczepieniu. Pierwotnie uprawnając do tego zarówno kadrę pedagogiczną jak i niepedagogiczną, by po kilku dniach przyjąć inne założenia i pomimo sporządzenia przez

---

<sup>1331</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 05.01.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1332</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 18.02.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

dyrektorów placówek oświatowych listy sprzątaczek, woźnych i innych osób pełniących funkcję pomocnicze, odmówić im możliwości poddania się tej procedurze medycznej<sup>1333</sup>.

Z informacji przedłożonej Marszałkowi Sejmu przez Ministerstwo Zdrowia wynika, że do kwietnia 2021r. na świadczenia dla pacjentów z chorobą COVID-19 wydano ponad 10 mld zł. W dokumencie przyznano, że tak wysoka kwota a tym samym ilość procedur medycznych wykonanych dla tych osób, miała negatywne odzwierciedlenie w przypadku wykonywania usług cierpiącym na inne schorzenia. Według Narodowego Funduszu Zdrowia, taki stan rzeczy miał dwie przyczyny: dobrowolne rezygnowanie z planowanych zabiegów ze względu na ryzyko zakażenia wirusem SARS CoV-2 oraz utrudniony dostęp do placówek opieki medycznej, ze względu na przekształcenie wielu oddziałów w jednostki jednoimienne/covidowe. W porównaniu poszczególnych lat, w 2020r. wykonano tylko 79% liczby świadczeń z 2019r. w odniesieniu działań innych niż zwalczanie chorób zakaźnych<sup>1334</sup>. Szczegółowe sprawozdanie Narodowego Funduszu Zdrowia, przekazane sejmowej Komisji Zdrowia, podejmuje tematykę poszczególnych wydatków realizacji polityki bezpieczeństwa RP w trakcie przeciwdziałania I oraz II fali pandemii. Zestawienie to zostało ujęte w tabeli 10.

Tabela 10. Środki wydatkowane przez NFZ na przeciwdziałanie pandemii COVID-19 do dnia 05.03.2021r.

| L.p. | Nazwa zadania                                                | Środki wydatkowane przez NFZ na przeciwdziałanie pandemii COVID-19 do dnia 05.03.2021. Liczby w mln zł. |
|------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.   | Świadczenie opieki zdrowotnej – w ramach specustawy COVID-19 | 4 931,30                                                                                                |
| 2.   | Świadczenia opieki zdrowotnej                                | 1 124,78                                                                                                |
| 3.   | Polecenia Ministra Zdrowia                                   |                                                                                                         |
| a.   | Testy diagnostyczne                                          | 1 599,78                                                                                                |
| b.   | Dodatkowe świadczenia pieniężne dla personelu medycznego     | 2 529,67                                                                                                |
| c.   | Miejsca odpoczynku personelu medycznego                      | 4, 70                                                                                                   |

<sup>1333</sup> Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Zdrowia z dnia 10.03.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1334</sup> Pismo sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia Waldemara Kraski do Marszałka Sejmu RP z dnia 11.07.2021., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

|    |                                                                                   |            |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| d. | Szczepienia przeciw grypie personelu medycznego                                   | 3, 61      |
| e  | Kwarantanna w 20 Wojskowym Szpitalu Uzdrowskowo Rehabilitacyjnym w Krynicy Zdroju | 0,34       |
|    | Suma:                                                                             | 10 1194,19 |

Źródło: Sprawozdanie Narodowego Funduszu Zdrowia za rok 2020 przedłożone sejmowej Komisji Zdrowia, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

W powyższym zestawieniu widoczne są „specjalne wydatki” rozdysponowane poza wcześniejszym planem finansowym NFZ i specustawą covidową, na polecenie Ministra Zdrowia, będące odpowiedzią na bieżące zarządzanie sytuacją. Uwidacznia się dysproporcja pomiędzy finansowaniem wykonywania testów diagnostycznych a specjalnymi, 100% dodatkami do pensji dla personelu mającego styczność z pacjentami chorymi zakaźnie<sup>1335</sup>. Ze względu na większość przedstawicieli partii rządzącej w Komisji Zdrowia, sprawozdanie to w głosowaniu uzyskało pozytywną opinię. Podczas dyskusji przedstawiciele opozycji podnosili szereg zarzutów, min. dotyczące wielokrotnego zmieniania planu finansowego w trakcie jego realizacji a także przeznaczania na walkę z pandemią COVID-19 środków z obligacji – a więc spoza budżetu państwa, które wraz z oprocentowaniem, będą musiały zostać zwrócone<sup>1336</sup>.

Przedstawiciele klubu parlamentarnego Koalicji Obywatelskiej, złożyli wniosek o przedstawienie przez Ministra Zdrowia, informacji na temat funkcjonowania szpitali tymczasowych i wyjaśnienia nieprawidłowości pojawiających się w tej tematyce w mediach. Wnioskodawca Katarzyna Lubnauer zaznaczała, że jej formacja nie kwestionowała sensu tworzenia takich placówek, jednak jej środowisko polityczne oczekuje przedstawienia analiz motywujących budowę tych miejsc, sposobu finansowania i działania. Głównym zarzutem, stawianym kierownictwu resortu zdrowia, było jakoby zbyt późne podjęcie działań tworzenia tymczasowych szpitali w każdym województwie. Postawiono także szereg pytań takich jak: dlaczego zamiast modernizować i rozbudowywać istniejące szpitale, tworzone je w miejscach użyteczności publicznej, które nigdy później po zakończeniu pandemii, nie będą już służyły pacjentom; dlaczego nie tworzone szpitali kontenerowych w pobliżu istniejących placówek, tak by łatwiej zapewnić dostępność

<sup>1335</sup> Sprawozdanie Narodowego Funduszu Zdrowia za rok 2020 przedłożone sejmowej Komisji Zdrowia, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej, s 9 – 11.

<sup>1336</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 10.09.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

personelu i infrastruktury w tych miejscach, jaki był pełen koszt wszystkich szpitali tymczasowych w Polsce i dlaczego taki wysoki<sup>1337</sup>? Wiceminister zdrowia Waldemar Kraska odnosząc się do tych zarzutów, powołał się na opracowaną przez jego resort Strategię Walki z Pandemią, która miała zakładać „że odchodzimy od szpitali jednoimiennych na rzecz szpitali tymczasowych”<sup>1338</sup>. Dokument ten został omówiony w poprzednim podrozdziale, jednak nie znalazły się w nim tak daleko idące plany. Zaznaczono w nim, że miejsca takie miały być tworzone w razie rozwoju pandemii i uruchamiane w miastach wojewódzkich, jednak nie pojawiły się wytyczne, że zastąpią „tradycyjne” placówki jednoimienne a raczej będą ich uzupełnieniem w przypadku niewydolności innych szpitali<sup>1339</sup>. Posłowie zostali poinformowani, że głównym kryterium budowy szpitali tymczasowych była ich dogodna lokalizacja w centrum miast wojewódzkich, a także dostęp do konwencjonalnych placówek tak by każdy szpital tymczasowy miał swojego patrona, z którym będzie współpracował i współdzielił kadrę medyczną. Szpitale tymczasowe, pierwotnie roboczo były też nazywane szpitalami zapasowymi. Dzielono je na aktywne oraz pasywne, przy czym w sumie w 2020 roku powstało 36 podmiotów z czego 7 przyjmowało pacjentów, w szczycie trzeciej fali utworzono kolejne, co dawało w sumie 39 szpitali tymczasowych (bez wskazania ich obłożenia). Koszt utrzymania tych placówek, resort zdrowia oszacował na 591 mln, bez wskazania czy były to środki na ich budowę, wyposażenie czy też bieżące działanie. Poseł Krystyna Skowrońska (KO), pytała o szczegółowe koszty funkcjonowania poszczególnych szpitali tymczasowych uwzględnieniem tego stworzonego na Międzynarodowych Targach Poznańskich. Przedstawiciel resortu, nie odniósł się do tej kwestii jednak informacje takie można znaleźć w odpowiedzi na jedną z interpelacji, z której wynika, że półroczne koszty funkcjonowania tego miejsca szacowano na ponad 25 mln zł a koszty związane z przywróceniem do pierwotnej funkcji lokalizacji szpitala tymczasowego po zakończeniu jego działań wyniosą wynoszą ok 48 mln zł<sup>1340</sup>.

Senacka Komisji Zdrowia powołała zespół doradczy, w skład którego weszło 15 ekspertów z zakresu epidemiologii, prawa, ekonomii i finansów w tym ówczesny Prezes Polskiej Akademii Nauk. Ponad połowa z tych osób miała tytuł profesora i doświadczenie

---

<sup>1337</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 12.05.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1338</sup> Ibidem.

<sup>1339</sup> Strategia (...) wersja 3.0, op. cit., s. 12.

<sup>1340</sup> Odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 04.05.2021 na interpelację nr 17789 złożoną przez posła Magdalenę Łośko, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

zawodowe wspierania administracji publicznej. Ich zadaniem, miało być przygotowanie alternatywnej strategii walki z pandemią i jej skutkami oraz opracowanie założeń nowej polityki bezpieczeństwa zdrowotnego. Jako cel postawiono stworzenie długofalowego planu organizowania i finansowania systemu ochrony zdrowia ze szczególnym uwzględnieniem wypełnienia przesłanek zawartych w art.68 Konstytucji RP, gwarantującego równy dostęp do świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej<sup>1341</sup>. Główne założenia podzielono na cztery obszary:

1. Zdrowie Publiczne – stworzenie mechanizmów skutecznej współpracy administracji rządowej i samorządowej, koordynowanych przez Radę ds. Zdrowia Publicznego na czele której powinien stać urzędnik w randze wicepremiera.
2. Zintegrowany System Ochrony Zdrowia – system mający opierać się na hierarchicznych trzech poziomach: samorządowo/powiatowym w skład którego miała wejść podstawowa opieka specjalistyczna, opieka dla seniorów i niepełnosprawnych oraz wykonywanie innych lokalnych świadczeń; wojewódzki/regionalny mający w składzie szpitale specjalistyczne oraz dostęp do pełnej diagnostyki laboratoryjnej; krajowy koordynowany przez Ministerstwo Zdrowia w skład którego wejdą szpitale specjalistyczne najwyższej referencyjności (w tym wojskowe).
3. Kadry – zwiększanie wynagrodzeń pracowników szeroko pojmowanego sektora zdrowia oraz przygotowanie systemu zachęt by podjąć studia na kierunkach medycznych.
4. Finansowanie – ustalenie finansowania służby zdrowia na poziomie co najmniej 7% PKB<sup>1342</sup>.

Powyższe założenia nie były tylko koncepcją zawartą w przygotowanym dokumencie ale też stały się przedmiotem obrad, w których udział wzięli przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia, samorządu terytorialnego niezależni eksperci oraz Główny Inspektor Sanitarny. Prof. Bogusław Samoliński z Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego ocenił, że zarówno Polska jak i Europa nie były przygotowane na skalę pandemii COVID-19, która obnażyła bezradność. Zaznaczył, że dotychczas znane główne choroby cywilizacyjne takie jak nadwaga, otyłość, brak aktywności fizycznej, nadużywanie alkoholu i innych używek oraz palenie tytoniu stały się jednocześnie przyczyną najcięższego przebiegu po zarażeniu

---

<sup>1341</sup> Założenia Strategii Zdrowie Polaków autorstwa Zespołu Doradców Komisji Zdrowia Senatu RP X Kadencji, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1342</sup> Ibidem.

wirusem SARS CoV-2, dlatego w przyszłości należy starać się ograniczać te czynniki. W dalszej części wyartykułował krytykę na temat ustawy o zdrowiu publicznym i Narodowym Programie Zdrowia, które miały nie uwzględniać nadejścia podobnej epidemii. Pojawiło się przekonanie, że polityka bezpieczeństwa w obszarze zdrowia, jest szczególnie ważna, ponieważ jak wykazała to ówczesna się sytuacja - „spentrowała” i zaabsorbowała ona wszystkie resorty, poczynając od edukacji, rozwoju po finanse. Według Prof. Samolińskiego: „To pokazało, jak ważnym elementem w życiu politycznym kraju, w życiu społecznym kraju i pod każdym innym względem jest bezpieczeństwo zdrowotne”<sup>1343</sup>, które musi być priorytetem zarówno dla decydentów jak i wszystkich szczebli administracji.

W II i III kwartale 2021r. do Sejmu RP powróciła dyskusja na temat realizacji Narodowego Programu Szczepień. Rozpoczęła się ona od próby odwołania ministra Michała Dworczyka pełniącego funkcję zarówno szefa KPRM jak i pełnomocnika rządu ds. szczepień. Poseł Sławomir Nitras (KO), argumentował ten wniosek słowami: „Pan minister (...) nie ma żadnego pomysłu na to, jak zaszczepić ludzi, którzy są sceptyczni wobec szczepień, (...). Grozi nam tym, że w krajach ościennych nie tylko na zachodzie, również na południu, na jesieni będziemy mieli znacznie wyższą wyszczepialność społeczną niż to będzie w Polsce”<sup>1344</sup>. Wniosek ten nie zyskał aprobaty większości członków komisji i został zaopiniowany negatywnie, jednak w opracowaniu opublikowanym trzy dni później przez Biuro Analiz Sejmowych, zwrócono na wysokie deklarowane nastroje antyszczepieniowe. W przywołanych badaniach, 25% respondentów, zadeklarowało brak zainteresowania programem, przy czym większość z nich motywowała swoje zdanie obawą o skutki uboczne<sup>1345</sup>. Kolejnym etapem działań w tym temacie było złożenie wspólnego wniosku przez grupę posłów reprezentujących Koalicję Obywatelską, Polskie Stronnictwo Ludowe i Lewicę o zwołanie posiedzenia Komisji Zdrowia na temat: „braku skutecznych działań rządu podejmowanych w celu promocji szczepień ochronnych przed koronawirusem SARS-CoV-2 skutkujących osiągnięciem niewystarczającego poziomu wyszczepienia Polek i Polaków, a w konsekwencji brakiem osiągnięcia tzw. odporności populacyjnej w społeczeństwie”<sup>1346</sup>. Spotkanie takie odbyło się 14 września i przybrało kształt

---

<sup>1343</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 15.06.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej

<sup>1344</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21.06.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1345</sup> W. Zgliczński, *Szczepienia ochronne w Polsce*, „Infos Biura Analiz Sejmowych” nr 6(287)/2021, s. 2.

<sup>1346</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 14.09.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

nieformalnego przesłuchania reprezentantów rządu. Wnioskodawcy domagali się wyjaśnienia dlaczego, Polska zajęła 21miejsce wśród państw Unii Europejskiej, pod względem liczby zaszczepionych osób. Według nich, prowadzona kampania profrekwencyjna nie przyniosła spodziewanego skutku i ugruntowała przeciwną tendencję antyrządową w postaci wielu publikacji (szczególnie w Internecie) a nawet billboardów, podważających sens tego procesu. Zarzuty te odnosiły się zarówno do działań prowadzonych w mediach, Internecie czy w trakcie tzw. pikników, podczas których promowano szczepienia i od razu aplikowano je chętnym. Ministerstwo Zdrowia odnosząc się do tych kwestii, przyznało, że proces szczepień znacząco wyhamował. Powodem tego miały być dwie kwestie. Pierwsza – problemy z dostawami szczepionek, gdy entuzjazm do przyjmowania szczepień był największy. Druga – związana z okresem wakacyjnym w trakcie, którego zagrożenie wirusem było mniej dostrzegalne a tym samym spadało subiektywnie odczuwane niebezpieczeństwa. Resort jednak wysoko ocenił skuteczność działań informacyjnych prowadzonych wszystkimi dostępnymi metodami. Krytyczny głos na ten temat pojawił się z mało spodziewanej strony. Wyartykułował go poseł prof. Wojciech Maksymowicz, który do listopada 2020 był członkiem rządu a także jeszcze wcześniej pełnił funkcję szefa resortu zdrowia. Twierdził, że jest „zażenowany” tymi tłumaczeniami i sprawa zarówno promocji jak i realizacji Narodowego Programu Szczepień, została przegrana. Ujawnił, że rząd wiedział wskazanych powyżej problemach już wcześniej, czego potwierdzeniem miała być jego rozmowa ze stycznia 2021r., którą odbył z Michałem Dworczykiem, koordynującym program<sup>1347</sup>. Poseł (lekarz) Andrzej Sosnierz (PiS) również zwrócił uwagę, że ministerstwo nie prowadzi badań i nie informuje społeczeństwa o tym ile osób po przyjęciu szczepionki faktycznie zyskało odporność, jego zdaniem dane gromadzone przez resort są niepełne i nie zbierają jakościowych danych na temat skuteczności programu. Posiadanie tych informacji, jego zdaniem pomogłoby lepiej kreować politykę bezpieczeństwa i adekwatniej tworzyć nowe zasady postępowania w trakcie pandemii. Głosy te uwidaczniają, że linia sporu nie w przypadku tych rozmów, nie przebiegała wedle interesu partyjnego poszczególnych polityków. Zweryfikowaniem tej tezy, może być wypowiedź posła (lekarza), Władysława Kosiniaka – Kamysza, proponującego wspólne działanie w celu dalszej promocji programu. Przyznawał też, że również on na przełomie roku 2020/2021 rozmawiał z Michałem Dworczykiem i zaproponował, wspólne ponad polityczne wsparcie dla Narodowego Programu

---

<sup>1347</sup> Ibidem.



Szczepień<sup>1348</sup>. Październikowe posiedzenie sejmowej Komisji Zdrowia, posłowie opozycji zorganizowali w podobnym trybie. Zażądali wyjaśnień od Ministra Zdrowia na temat przygotowania systemu ochrony zdrowia oraz działań podejmowanych w związku z prognozowanym nadejściem tzw. czwartej fali zakażeń wirusem SARS-CoV-2. Minister Zdrowia Adam Niedzielski nie pojawił się na spotkaniu, oddelegował podsekretarza stanu Piotra Brombera. Poseł Rajmund Miller (KO), reprezentując wnioskodawców i rozpoczynając dyskusję wygłosił wystąpienie, które ze względu na ogólne zarzuty jak i charakter wypowiedzi, był dużo mniej merytoryczne, niż wcześniejsze wypowiedzi członków opozycji. Pojawiły się w nim twierdzenia, że premier nie zachęca do szczepień i w żadnym wystąpieniu nie wsparł tego procesu. Należy zaznaczyć, że nie była to prawda, ponieważ w wielu wywiadach, wystąpieniach i podczas konferencji prasowych, szef rządu promował i wspierał Narodowy Program Szczepień, nawet jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem programu<sup>1349</sup>. Na fakt ten, zwrócili uwagę inni członkowie komisji, podając przykłady innych wypowiedzi oraz szczepienia się przedstawicieli rady ministrów w obecności dziennikarzy. Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa w Ministerstwie Zdrowia Agnieszka Tuderek-Kuleta, poinformowała, że podniesiono planowany do osiągnięcia próg wszczepialności społeczeństwa z poziomu 50/60% do 70/80%, przy aktualnie wykonywanej liczbie 40 tys. podawanych dawek dziennie. Poseł (lekarz) Marek Hok odnosząc się do informacji, że nie wszyscy medycy są chętni poddać się szczepieniu, zaproponował wprowadzenie takiego obowiązku będącego jednocześnie uprawnieniem do przyjmowania pacjentów w ramach systemu publicznej ochrony zdrowia. Jako mniej konwencjonalną zachętę postulował, wprowadzenie różnego rodzaju ograniczeń dla osób niezaszczepionych i publikowania informacji ile danego dnia zmarło osób na COVID-19, które dobrowolnie nie przyjęły tego preparatu. Ostatnie rozwiązanie poparła także poseł Marcelina Zawisza (Lewica), która zwróciła uwagę, że rząd nie dysponuje takimi informacjami, ponieważ nie ujawniła tych danych w odpowiedzi na składane przez nią interpelacje<sup>1350</sup>.

Odminną retorykę, przyjął powołany przez Konfederację - Parlamentarny Zespół ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 oraz Parlamentarny Zespół ds.

---

<sup>1348</sup> Ibidem.

<sup>1349</sup> Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.12.2020 nt. promocji Narodowego Programu Szczepień, <https://www.gov.pl/web/premier/pierwsze-szczepienia-przeciwko-covid-19-w-polsce-juz-pod-koniec-grudnia> (dostęp z dnia 18.11.2024r.).

<sup>1350</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 28.10.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Bezpieczeństwa Szczepień Ochronnych Dzieci i Dorosłych. Od samego początku działania, tych gremiów, prezentowano poglądy sceptyczne do skuteczności szczepień i działań rządu w walce z pandemią. Ograniczenia wprowadzone w celu jej przeciwdziałania, w trakcie posiedzeń nazywane były segregacją sanitarną ograniczającą wolności konstytucyjne. Na jedno z pierwszych spotkań, zaproszono Justynę Saeche – będącą nieformalną liderką ruchu antyszczepionkowego, według której przyjmowanie szczepień chroniących przed zakażeniem wirusem SARS CoV-2 nie można uznać za w pełni bezpieczne ponieważ nie ukończono badań nad tymi specyfikami<sup>1351</sup>. Poseł Janusz Korwin – Mikke w podobny sposób, komentował, pomysł wprowadzenia przymusu szczepień, określając go jako zbrodnię<sup>1352</sup>. Wszystkie posiedzenia tych zespołów, przybierały radykalną retorykę, która zawarta była już w samym temacie przewodnim spotkania odnoszącym się do tematów takich jak: „Przymus szczepień ochronnych w służbach mundurowych”<sup>1353</sup>; „Przymus szczepień ochronnych dzieci i młodzieży”<sup>1354</sup>; „Uciszenie sumień personelu medycznego dodatkami covidowymi”<sup>1355</sup>; „WHO - organizacja zagrażająca Polsce”<sup>1356</sup>.

Również przedstawiciele opozycyjnej Lewicy powołali parlamentarny zespół dedykowany pandemii COVID-19. W jego skład weszło także kilku przedstawicieli rządzącej partii. Działania tego gremium były mocno ograniczone. Obyły się zaledwie trzy posiedzenia z czego dwa były merytoryczne a jedno techniczne. Zapraszani byli na nie niezależni eksperci jak np. dr Małgorzata Gasperowicz, prezentująca prelekcję o modelowaniu rozwoju pandemii i reakcji poszczególnych państw<sup>1357</sup>. Podobną wykładową konwencję przyjęto podczas kolejnego spotkania, które zainaugurował referat prof. Gabriela Scally z Uniwersytetu w Bristolu, w którym twierdził, że z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa w czasie pandemii należy stosować wiele środków prewencyjnych

---

<sup>1351</sup> Nagranie z wspólnego posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Szczepień Ochronnych Dzieci i Dorosłych oraz Parlamentarnego Zespołu ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 z dnia 26.02.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1352</sup> Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 z dnia 10.12.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1353</sup> Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Szczepień Ochronnych Dzieci i Dorosłych z dnia 27.07.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1354</sup> Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Szczepień Ochronnych Dzieci i Dorosłych z dnia 13.08.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1355</sup> Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 z dnia 06.05.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1356</sup> Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 z dnia 03.06.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1357</sup> Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami z dnia 12.08.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

nie tylko nakazanych przez władze i sięgać po rozwiązania niewymagające dodatkowych nakładów jak np. częste wietrzenie pomieszczeń<sup>1358</sup>.

Pod koniec 2021r. w szczycie czwartej fali pandemii, niezadowolenie z działań rządu wśród przedstawicieli partii opozycyjnych przybrało jeszcze bardziej na sile. W Senacie RP, pojawił się pomysł uchwalenia kolejnego stanowiska wzywającego decydentów do podjęcia skuteczniejszych działań. Tematem tym zajęły się dwie komisje, przygotowujące wspólne stanowisko. Senator Beata MałECKA - Libera (KO) Przewodnicząca Komisji Zdrowia zwróciła uwagę, że o ile w 2020r. wirus SARS CoV-2 był zjawiskiem nowym i cały świat dopiero uczył się na niego reagować, to wnioski wyciągnięte z minionych trzech fal pandemii powinny być skutecznie wykorzystane podczas dalszego działania. Głównym zarzutem, kierowanym do rządzących było nieprzygotowanie przez ten czas służby zdrowia, społeczeństwa oraz zasobów do następnych wyzwań. Jako głównego odpowiedzialnego tych zaniedbań wskazano Prezesa Rady Ministrów, który zdaniem senatorów miał ignorować powagę sytuacji: „Nie jest też najstraszniejsze to, że premier mówił, że już uporaliśmy się z epidemią. Najgorszy jest fakt, że każdego dnia umierają ludzie przez bierność. Każdego dnia... na ulicy bardzo możliwe, że też”<sup>1359</sup>. Po ustaleniu treści dokumentu, przy sprzeciwie przedstawicieli PiS, 26 listopada Senat RP przyjął uchwałę w sprawie obecnego stanu ochrony zdrowia. Akt ten rozpoczynało „głębokie zaniepokojenie kryzysowym stanem systemu ochrony zdrowia”, który miał być procesem wielu lat zaniedbań nasilonym w czasie pandemii COVID-19. Dalsze oficjalne zarzuty były zdefiniowane jako bierność państwa, brak realnego zarządzania sytuacją, ograniczenie dostępu pacjentów „necovidowych” do usług medycznych oraz braku wdrażania rekomendacji Rady Medycznej do spraw COVID-19. Wezwano Radę Ministrów do podjęcia niezbędnych decyzji ograniczających szerzenie się koronawirusa, bez wskazania katalogu tych działań<sup>1360</sup>.

Jak każdego roku do parlamentu wpłynęło sprawozdanie z działań Narodowego Funduszu Zdrowia. Dokument ten opiniowany i analizowany przez obydwie izby, stał się najważniejszym zestawieniem finansowo – opisowym działań podejmowanych w ramach walki z pandemią w roku 2021. W omawianym okresie, koszty przedsięwzięć przeciw

---

<sup>1358</sup> Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami z dnia 19.08.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1359</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej i Komisji Zdrowia z dnia 23.11.2021r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1360</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie obecnego stanu ochrony zdrowia, (M.P. 2021 poz. 1142).

covidowych, kosztowały podatników ponad 23 mld zł a więc ponad połowę więcej niż w trakcie dwóch pierwszych fal zakażeń.

W dyskusji nad zaprezentowanym dokumentem, ze strony opozycji pojawiła się pochwała, że samo sprawozdanie finansowe zostało przygotowane rzetelnie (opinia wygłoszona przez posła Wojciecha Maksymowicza – który przeszedł z PiS do PL2050), jednak przywoływanie samych danych liczbowych nie jest miarodajne w kontekście oceny działań przeciwpandemicznych). Zwrócono także uwagę, na zadłużenie szpitali, które nie zostało ujęte i jego przeciwdziałaniem według posłów nie mogło być wypłacanie specjalnych dodatków dla personelu medycznego<sup>1361</sup>.

Tabela 11. Środki wydatkowane przez NFZ na przeciwdziałanie pandemii COVID-19 w roku 2021r.

| L.p. | Nazwa zadania                                                                            | Środki wydatkowane przez NFZ na przeciwdziałanie pandemii COVID-19 do dnia 05.03.2021. Liczby w tys. |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.   | Świadczenia opieki zdrowotnej (w tym transport sanitarny)                                | 13 092 242,70                                                                                        |
| 2.   | Dodatkowe świadczenie pieniężne dla personelu medycznego                                 | 7 528 270,77                                                                                         |
| 3.   | Wartość umorzonych zobowiązań/zaległości                                                 | 520 032,12                                                                                           |
|      | Koszty wykonania testów diagnostycznych w kierunku wykrycia zakażenia wirusem SARS CoV-2 | 2 459 510,71                                                                                         |
| 4.   | Koszty sfinansowanych miejsc odpoczynku dla personelu medycznego                         | 9 560,03                                                                                             |
| 5.   | Utrzymanie i organizacji infolinii szczepionkowej                                        | 126 798,61                                                                                           |
| 6.   | Szczepienia przeciwko grypie                                                             | 6 969,13                                                                                             |
|      | Suma:                                                                                    | 23 743 384,07                                                                                        |

Źródło: Sprawozdanie Narodowego Funduszu Zdrowia za rok 2021 przedłożone sejmowej Komisji Zdrowia, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Jak się okazało na przełomie roku 2021/2022r. propozycje legislacyjne walki z pandemią pochodzące z rządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość, nie pochodziły jedynie

<sup>1361</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 15.09.2022r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

woli politycznej Rady Ministrów. Grupa posłów PiS (wśród których był m.in. były minister zdrowia Łukasz Szumowski oraz Ryszard Terlecki – ówczesny wicemarszałek Sejmu), złożyła własny poselski projekt ustawy walki z pandemią określony przez media jako *lex Hoc* – od nazwiska inicjatora przedsięwzięcia, parlamentarzysty tego ugrupowania – Czesława Hoca<sup>1362</sup>. Przygotowany zarys aktu prawnego, miał być alternatywną strategią walki z pandemią, zakładającą bardziej rygorystyczne zachęty do szczepień takie jak przekazanie pracodawcom uprawnień kontroli czy pracownicy przyjęli szczepionkę czy też możliwości zażądania od pracownika przedstawienia negatywnego wyniku testu na obecność wirusa SARS CoV-2. Projekt ten wzbudził duże zainteresowanie wielu podmiotów. Do Sejmu RP, w jego sprawie swoje opinie przesłały np. Business Centre Club - negatywnie oceniając jego skutki dla pracodawców<sup>1363</sup>, Naczelna Rada Lekarska – komentująca, że dokument stanowi nieudaną próbę kreowania polityki bezpieczeństwa RP w odniesieniu do aktualnej sytuacji<sup>1364</sup>, NSZZ „Solidarność” – pozytywnie odnosząc się do ogólnego przesłania regulacji, proponuje jednak doprecyzowanie pewnych zapisów<sup>1365</sup>. Również Biuro Analiz Sejmowych przygotowało swoje stanowisko w tej sprawie, odwołując się do faktu, że proponowana regulacja będzie oddziaływać na prawa, obowiązki i wzajemne relacje pracodawców oraz będzie zbiorem rozwiązań, które „wywołują wątpliwości pod względem ich spójności, możliwości i skutków ich wykonania w praktyce”<sup>1366</sup>. Ustawa pomimo wsparcia tak znaczących postaci PiS oraz oficjalnej pozytywnej opinii rządu, nie znalazła większego poparcia w ugrupowaniu sprawujących władzę. W styczniu 2022r. trafiła do tzw. zamrażarki sejmowej i dalsze prace nad nią nie były kontynuowane.

Również w styczniu, w trakcie trwającej piątej fali pandemii, sejmowa Komisja Zdrowia, zajęła się wysłuchaniem informacji na temat działań rządu w ramach przeciwdziałania zagrożeniu. Początek posiedzenia był mało konwencjonalny, ponieważ parlamentarzyści wymieniali poglądy na temat protestu przeciwników szczepień, który odbywał się przed sejmem, w wyniku którego dla niektórych posłów utrudnione stało się

---

<sup>1362</sup> Druk sejmowy - nr 1846, Poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19.

<sup>1363</sup> Pismo Business Centre Club z dnia 22.12.2021r., skierowane do Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP w sprawie oceny druku sejmowego nr 1846, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1364</sup> Pismo Naczelnej Rady Lekarskiej nr 1/22/PVIII z dnia 3.01.2022r., skierowane do Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP w sprawie oceny druku sejmowego nr 1846, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1365</sup> Pismo NSZZ „Solidarność” nr 2/22 z dnia 12.01.2022r. skierowane do Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP w sprawie oceny druku sejmowego nr 1846, materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1366</sup> Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych z dnia 28.12.2021r., w sprawie poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19 (druk sejmowy nr 1846), materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

wejście do budynku. Taki bezpośredni kontakt, uwidocznił rozmówcom skalę narastającej niechęci do realizowanego Narodowego Programu Szczepień. Poseł Piotr Borys (KO), odnosząc się do reakcji policji, która jego zdaniem miała problem z opanowaniem sytuacji, zarzucił przewodniczącej komisji, że ta w zasadzie usprawiedliwia protestujących, którzy publicznie obrażali jednego z uczestników posiedzenia. Po takiej wymianie zdań, wystąpił wiceminister w resorcie zdrowia – Waldemar Kraska, nie odnosząc się do opisanej sytuacji przekonując jednak, że trwająca ówczasie fala zakażeń biorąc do uwagę jej dynamikę, jest inna i bardziej groźna niż poprzednie. Wykorzystując zdobyte doświadczenia i koordynując działanie całego systemu stwierdził, że udaje się przeprowadzać rekordową liczbę testów sięgającą ponad 170 tys. na dobę, dodatkowo wykrywając konkretne mutacje wirusa (wariant omikron miał stanowić ponad 40% przypadków). Aktualny zamysł realizacji polityki bezpieczeństwa, miał polegać na znacznie szerszym wykonywaniu testów w kierunku wykrycia zakażenia wirusem SARS-CoV-2, które zaczęto przeprowadzać także w aptekach. Krytyka tego pomysłu pojawiła się z mniej spodziewanej strony – od posła Andrzeja Sośnierza (oznaczonego w protokole jako przedstawiciel PiS), który skomentował, że skierowanie testów do aptek „nie jest szczęśliwym zachowaniem” i podważył całą przyjętą strategię. Negatywnie pomysł ten oceniła także poseł Katarzyna Lubnauer (KO), podając dane, że testy znalazły się jedynie w mniej niż 10% aptek<sup>1367</sup>.

W kolejnych miesiącach, w związku przygotowaniami a następnie wyniku agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, tematyka pandemii COVID-19 zaczęła schodzić w parlamencie na drugi plan. Podczas posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia, zajmowano się już tematyką zapewnienia pomocy medycznej uciekającym przed działaniami wojennymi, chociaż wspomniano także, że problem COVID-19 nie zniknął jednak wydarzenia za wschodnią granicą wymusiły nowy priorytet działań zarówno Ministerstwa Zdrowia jak i społeczeństwa<sup>1368</sup>. Nowe wydarzenia stwarzały także nowe wyzwania, czego przykładem był temat bezpieczeństwa lekowego Polski w sytuacji kryzysowej w perspektywie napływu uchodźców i możliwej kolejnej fali pandemii, podjęte podczas posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Prezes Zarządu Polpharma S.A. przywołał dane, że w wyniku tych wydarzeń, w ostatnich tygodniach odnotowano ponad 20% wzrost zapotrzebowania na leki szpitalne, co przy takiej dynamice

---

<sup>1367</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 26.01.2022r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1368</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 02.03.2022r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

wzrostu może być trudne logistycznie do zapewnienia jeśli ewentualna szósta fala, będzie miała podobną intensywność do poprzedniej<sup>1369</sup>. Kanwą dalszych działań parlamentu, stały się dyskusje na temat funkcjonowania systemu ochrony zdrowia po pandemii COVID-19 i identyfikowanie obszarów, które zostały zmarginalizowane w czasie globalnej walki z chorobą zakaźną. Rozmawiano np. o kwestii zdrowia psychicznego czy też wyzwaniach medycyny paliatywnej<sup>1370</sup>.

Podsumowując powyższe działania należy zaznaczyć, że parlament w procesie kreowania polityki bezpieczeństwa RP, odegrał znacząca choć zdecydowanie inna rolę niż Rada Ministrów. Uwidocznily się także różnice w działaniu poszczególnych izb. Sejm RP, w którym większość stanowili przedstawiciele partii Prawo i Sprawiedliwość, był nie tylko miejscem politycznych dyskusji oraz „przepychania” rządowych ustaw i ich licznych nowelizacji (casus specustawy covidowej) ale także miejscem merytorycznej dyskusji i ciałem kontrolowania władzy wykonawczej. Po analizie kilkudziesięciu stenogramów, właściwa wydaje się być decyzja o skupieniu się głównie na pracy komisji tematycznych. Te miejsca zazwyczaj nie przykuwają głównej uwagi opinii publicznej oraz mediów – jednak to właśnie tam odbywa się znacząca część sejmowej pracy. W tych pracach uwidocznily się także różnice wewnątrz samego obozu rządzącego, często zdarzały się sytuacje gdy „szeregowi posłowie” odpytywali ministrów/wiceministrów wywodzących się z tego samego ugrupowania politycznego. Analizę ilościową tematów, które były omawiane na sali plenarnej sejmku, wcześniej przeprowadzili już Maria Lewandowska oraz Michał Dahl z Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu. Odwołując się do tych wyników, również bazujących na stenogramach ustalili, że w trakcie czterech fal pandemii (do sierpnia 2021r.), zaledwie 17% punktów dziennych porządku obrad, dotyczyło szeroko rozumianej tematyki przeciwdziałania COVID-19<sup>1371</sup>.

Z ograniczonej roli Senat, zdawali sobie także sprawę jego członkowie. Senator Wojciech Konieczny, pomimo tych systemowych ograniczeń uważa, że izba wyższa w należyty sposób skorzystała z przysługujących jej prerogatyw: „Po pierwsze to dosyć jest normalne, że rola Senatu nie jest za duża, ponieważ tak jest zbudowany system polityczny, że rządzi rząd przy pomocy właściwie Sejmu. Senat jest izbą, która jest jakby mniej ważna

---

<sup>1369</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 22.03.2022r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1370</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 16.05.2022r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1371</sup> M. Lewandowska, M. Dahl, *COVID-19 a proces legislacyjny – posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5(63)/2021, s. 148.

od Sejmu, jest uzupełniającą izbą. Więc myślę, że możliwości Senatu zostały wykorzystane w stu procentach, jeśli nie więcej. Zaczęło się od tego, że na początku to Senat zwracał uwagę w ogóle na tą pandemię, przywołajmy posiedzenie komisji, które odbyło się w lutym 2020 roku, ono właściwie było pierwszym posiedzeniem, gdzie można było zadawać pytania a odpowiedzi transmitowane były na żywo. Zwracaliśmy uwagę, (nie mówię o sobie, ale o ogóle senatorów) na to, że zbliża się pandemia i nie jesteśmy do niej gotowi. Wskazywaliśmy na to, że brakuje aparatury ECMO, brakuje respiratorów, brakuje przygotowania szpitali do tego, aby mogły być skutecznie podawane wyższe dawki tlenu. Zwracaliśmy uwagę na wszystko to, czego faktycznie zbrakło już jesienią 2020r. Wydaje mi się, że Senat dał bardzo ważny sygnał już lutym, że trzeba się przygotować. Sygnał ten został lekceważony<sup>1372</sup>. Według Wojciecha Koniecznego, aktywność taka była bezpośrednio wymuszona strategią Rady Ministrów, która jego zdaniem bez konsultacji z innymi podmiotami politycznymi podejmowała decyzje. Doprowadziło to do paradoksu, iż więcej dyskusji toczyło się w Senacie niż w Sejmie. Miała to nie być jednak nadmiarowa aktywność: „Natomiast dużo było działań merytorycznych, dużo posiedzeń komisji, zapraszania konsultantów, którzy udzielali pewnych informacji. Nie za dużo, ponieważ rząd przyjął strategię utrzymywania w tajemnicy powodów swoich decyzji, terminu sprowadzania tych decyzji. Na te działania Senat nie miał wpływu, ale od strony merytorycznej myślę, że trzymaliśmy cały czas rękę na punkcie tej epidemii i patrzyliśmy na ręce rządzącym i czasami zmuszaliśmy do podjęcia pewnych działań, które dla nich były niewygodne, ale poprzez to, że Senat to nagłaśniał i było to rzeczywiście w przekazie medialnym, to te działania zachodziły”<sup>1373</sup>. Przedsięwzięcia takie jak uchwały czy też propozycje konkretnych rozwiązań: „Czasami przynosiły efekt, ale później. To znaczy kopiowano te rozwiązania do swoich ustaw późniejszych, do swoich nowelizacji, przeważnie kiedy rządowi było to na rękę. Także powiedziałbym, że ta praca nie została tak zupełnie wykonana niepotrzebnie, ale oczywiście tylko w części została wykorzystana i przeważnie nie w tym czasie, kiedy powinna być. Więc robiliśmy to, ponieważ mimo wszystko uważaliśmy tą naszą odpowiedzialność, pojmowaliśmy w ten sposób, że zrobimy co się da, będąc tu, gdzie jesteśmy, a co z tego rząd wykorzysta, to już inna sprawa. Ale wiadomo, że uchwały Senatu mają moc raczej taką, nie to, że symboliczną, ale nie prawotwórczą. Więc były to właściwie apele, na które przeważnie dosyć lekceważąco

---

<sup>1372</sup> Wywiad z Wojciechem Koniecznym (...), op., cit.

<sup>1373</sup> Ibidem.



odpowiadał rząd”<sup>1374</sup>. Bardziej radykalne poglądy prezentuje senator Jerzy Wciśła: „W okresie pandemii COVID-19 pozycja Senatu jako organu władzy ustawodawczej była szczególna, gdyż Sejm siłami większości poselskiej Zjednoczonej Prawicy podejmował decyzje niezgodne z Konstytucją RP. Senat próbował hamować ten proces. We współpracy z instytucjami konstytucyjnymi (Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz różnymi organizacjami, dążyliśmy do zagwarantowania, że sytuacja pandemiczna nie będzie pretekstem do nadużyć władzy m.in. w ograniczaniu wolności osobistych, prawa człowieka, wolności słowa, prawa do informacji i innych. Pandemia COVID-19 pokazała, że Senat RP w sytuacjach szczególnych powinien dysponować daleko idącą odrębnością od Sejmu i być dodatkowym zabezpieczeniem przed daleko idącymi zmianami aprobowanymi przez jedną izbę. Myślę, że Senat częściowo wypełnił lukę w zakresie ograniczania przez Sejm procesu konsultowania rozwiązań prawnych. W przyszłości należy wzmocnić rolę Senatu, zwiększając liczbę spraw które muszą uzyskać akceptację także tej izby, przed ich wprowadzeniem w życie”<sup>1375</sup>. Pomimo tak krytycznych opinii, przedstawiciele ówczesnej opozycji wymieniają także w ich ocenie właściwe działania rządu. Dzięki temu ich komentarze przybierają charakter konstruktywnej krytyki. Zdaniem senatora Jerzego Wciśły: „Nie ma Państwa, które ustrzegło się błędów. COVID-19 był sytuacją nową zarówno co do skali jak i form zagrożeń. Polski rząd też popełnił wiele błędów, ale podjął też wiele decyzji, które ograniczyły skalę epidemii. Zatem ocena nie może być jednoznaczna. Pozytywnie należy ocenić szybkie wprowadzenie lockdownu, wsparcie antykryzysowe, zwiększenie nakładów na służbę zdrowia, szeroki program szczepień. Negatywnie: odizolowanie się od ośrodków eksperckich, opiniotwórczych co powodowało wiele luk w prawie, oczywistych i łatwych do uniknięcia błędów legislacyjnych, nieodpowiedzialnego a nawet wręcz korupcyjnego wydawania publicznych środków”<sup>1376</sup>. Pozytywne opinie pewnych działań artykułuje także senator Wojciech Konieczny: „Poza tym pierwszym okresem lekceważenia, który trwał nieco za długo, to późniejsze działania aż do momentu tej decyzji o wyborach (...) te działania, które nastąpiły w marcu, kwietniu, łącznie z tym lockdownem, to były jedyne działania, które wówczas należało podjąć i uważam również decyzje ministra Szumowskiego o tym, że tworzył tak zwane białe

---

<sup>1374</sup> Ibidem.

<sup>1375</sup> Wywiad z Jerzym Wciśłą (...), op., cit.

<sup>1376</sup> Ibidem.

szpitale i szpitale, które były dedykowane chorym na COVID, za również słuszną decyzję, gdyż on nie przeniósł pandemii do wszystkich szpitali”<sup>1377</sup>.

Należy podsumować, iż w pracy poszczególnych parlamentarnych gremiów, w procesie kreowania polityki bezpieczeństwa, pomimo dominacji PiS, również dobrze odnalazła się opozycja. Właściwie wykorzystywała przysługujące jej uprawnienia, czego efektem było zwoływanie posiedzeń danych komisji z ich inicjatywy i z narzucanymi przez siebie tematami. Dawało to możliwość nieformalnego „przesłuchania” członków rządu i nakłonienia ich do przygotowania informacji na temat reakcji na bieżące wydarzenia. Należy zaznaczyć, że Senat RP przyjął odmienną wizję partycypacji w tym procesie. Wynikało to z czynników politycznych – w izbie tej ówczesnie większość stanowili członkowie ugrupowań opozycyjnych. Taka przewaga dawała wymierne korzyści, które uwidaczniały się w pewnym ewenemencie jakim był uchwały Senatu RP, wzywające rząd do podejmowania konkretnych działań w walce z pandemią. Przewaga opozycji i zdominowanie senackiej Komisji Zdrowia, uwidoczniły się kolejnym znaczącym aspektem. Ciało to powołało własną radę ekspercką, złożoną w większości z naukowców, która miała być odpowiednikiem (i przeciwwagą) podobnego gremium działającego przy Prezesie Rady Ministrów.

#### **4.5. Współpraca samorządu terytorialnego w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19**

Biorąc pod uwagę ilość jednostek samorządu terytorialnego (16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, 2477 gmin), należy dokonać pewnego zawężenia badanej tematyki, tak by jak najszczegółowiej poddać analizie niezwykle ważne, jednak z centralnej perspektywy będące nieco w cieniu, działania lokalnej administracji. Celowe wydaje się również, zawężenie okresu analizy do pierwszego „pionierskiego” roku pandemii – czasu gdy administracja dopiero uczyła się reagować na sytuację. Nawiązując do tematu dysertacji, zasadne wydaje się skupienie na obszarze województwa wielkopolskiego, w skład którego wchodzi 35 powiatów, w tym 4 miasta na prawach powiatu oraz 226 gmin – 19 miejskich, 90 miejsko-wiejskich i 117 wiejskich. Liczby te nadal wydają się znaczne – przy czym, dla zobrazowania sytuacji należy skupić się na pośredniej jednostce samorządu jaka jest powiat. Jak już wskazano w rozdziale II, to właśnie powiaty są kluczowe w kwestii lokalnego realizowania polityki bezpieczeństwa, biorąc szczególnie pod uwagę kompetencje

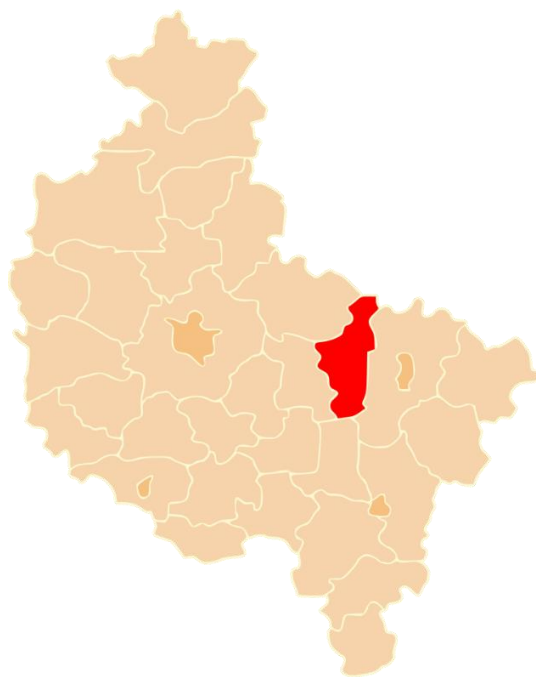
---

<sup>1377</sup> Wywiad z Wojciechem Koniecznym (...), op., cit.

starosty i podległych mu jednostek pomocniczych. To również powiat, pomimo braku podległości gmin, jest zwornikiem koordynującym działania najniższych jednostek samorządu. W celu najdokładniejszego zgłębienia tematu, autor dysertacji proponuje przyjąć by skupić się na skali działania jednego powiatu – zbadać jego relacje w rządową administracją w terenie, gminami a także z gminami oraz jednostkami szeroko rozumianego systemu ochrony zdrowia. Wybór taki jednak nie może być przypadkowy, nie może być to wskazanie na obojętnie który wielkopolski powiat. W celu wyboru właściwego obszaru, autor dysertacji, proponuje przyjąć, że jednostka taka musi spełniać łącznie wszystkie poniższe warunki:

- Na terenie powiatu w czasie pandemii COVID-19, musiał działać szpital jednoimienny.
- Na terenie powiatu w czasie pandemii COVID-19, działania musiały prowadzić Wojska Obrony Terytorialnej.
- Władze powiatu – w celu uniknięcia sporów kompetencyjnych i politycznych, nie powinny odwoływać się do negowania lub wspierania centralnych strategii walki z pandemią, tzn. przenosić centralnych animozji na grunt lokalny.

Jedyną spełniającą powyższe warunki jednostką samorządu terytorialnego był powiat śłupecki. O ile weryfikacja dwóch pierwszych czynników nie stanowiła problemu to za spełnieniem trzeciego warunku przemawiała rządząca ówczesnie koalicja, składająca się z przedstawicieli prawie wszystkich opcji politycznych, zarówno PiS, PO, Lewicy i Nowoczesnej. Taka niecodzienna konstrukcja, objawiająca się tym, że starostą został polityk PiS, jego zastępcą osoba wywodząca się z Lewicy a szefem rady powiatu przewodniczący lokalnych struktur PO mogła świadczyć o tym, że wszystkie konkurujące ze sobą centralnie formacje, lokalnie mogą konstruktywnie współpracować na szczeblu lokalnym. Takie połączenie dawało możliwość zbadania działań, bez brania pod uwagę możliwych typowo politycznych animozji.



Rysunek 59. Powiat słupecki na mapie województwa wielkopolskiego

Źródło: Strona Internetowa Starostwa Powiatowego w Słupcy, <https://www.powiat-slupca.pl/?s=mapa>, (dostęp z dnia 30.11.2024r.).

Dokonując krótkiej charakterystyki tego terenu, należy zaznaczyć, że w skład powiatu wchodziło 8 gmin, które zamieszkiwało około 59 tys. mieszkańców: miasto Słupca, miasto – gmina Zagórów, gminy wiejskie – Słupca, Orchowo, Ostrowite, Powidz, Strzałkowo, Łądek<sup>1378</sup>. Jako materiał badawczy, udało się pozyskać dokumenty ze Starostwa Powiatowego w Słupcy (w tym wewnętrzne notatki służbowe), protokoły z posiedzeń Zarządu Powiatu a także przeprowadzić wywiad ekspercki z starostą drem Jackiem Bartkowiakiem.

Po wykryciu pierwszego w Polsce przypadku zachorowania na COVID-19, Wojewoda Wielkopolski, zorganizował posiedzenie Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Do udziału w nim zostali zaproszeni między innymi starostowie, burmistrzowie, wójtowie z terenu województwa. Ze względu na możliwe zagrożenie epidemiczne, spotkanie odbyło się w wersji on-line w formie telekonferencji. W Sali Herbowej Starostwa Powiatowego w Słupcy, by wziąć w niej udział, zebrali się między innymi: Starosta Powiatu Słupeckiego dr Jacek Bartkowiak, wicestarosta Czesław Dykszak, wójt gminy Powidz, wójt gminy Ostrowite, wójt gminy Słupca, zastępca burmistrza miasta Słupca, przedstawiciele policji oraz Państwowej Straży Pożarnej. Podczas posiedzenia,

---

<sup>1378</sup> Baza Demograficzna Głównego Urzędu Statystycznego, <https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>, (dostęp z dnia 30.11.2024r.).

aktualną sytuację epidemiologiczną referował Wielkopolski Państwowy Inspektor Sanitarny gen. bryg. dr n. med. Andrzej Trybusz. Wojewoda Wielkopolski Łukasz Mikołajczyk na tej podstawie zakomunikował, że na terenie Wielkopolski dotychczas nie potwierdzono żadnego przypadku zakażenia koronawirusem. Następnie Damian Marciniak – dyrektor Wydziału Zdrowia Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, potwierdził podwyższoną gotowość w kilku szpitalach, tym samym wspominając o 72 przygotowanych łóżkach na oddziałach zakaźnych, z czego najbliższe powiatu słupeckiego były te przygotowane w szpitalach w: Koninie, Kaliszu oraz Poznaniu. Podczas spotkania wystosowano apel o racjonalne działania i nierozpowszechnianie informacji mogących wywołać panikę oraz niepokoje społeczne. Przypomniano, iż pomiędzy 1 a 29 lutego 2020 roku z powodu zwykłej grypy (oraz powikłań) zmarły aż 23 osoby. Jednym z ważniejszych działań, mającym ograniczyć kontakty społeczne była prośba Waldemara Paternogi – Zastępcy Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu by władze miast i gmin przesłały do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego wykazy imprez masowych planowanych w marcu i kwietniu<sup>1379</sup>.

Następstwem posiedzenia Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, była konferencja prasowa zorganizowana przez starostę, podczas której wystąpił również dr Rafał Spachacz – dyrektor Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Słupcy. W pierwszej kolejności zdementował on informacje jakoby słupeckim szpitalu miałyby powstać oddział zakaźny dla pacjentów z COVID-19: „Szanowni Państwo, bardzo dużo jest podawanych nieprawdziwych informacji, które nie służą bezpieczeństwu mieszkańców. Apeluję, aby informacje pozyskiwać od wojewody wielopolskiego, który jest podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa epidemiologicznego w porozumieniu z NFZ. W powiecie słupeckim nie odnotowano zachorowań wywołanych koronawirusem SARS-Cov-2. SP ZOZ w Słupcy jest w gotowości do zabezpieczenia pacjentów z podejrzeniem takiego zakażenia. Organizujemy pracę tak, aby mieszkańcy mogli czuć się bezpiecznie, a personel mógł świadczyć usługi na najwyższym poziomie. Wszelkie komunikaty w tej materii będą wydawane przez służby prasowe wojewody”<sup>1380</sup>.

---

<sup>1379</sup> Notatka służbowa nr BZK.5520.6.2020 z dnia 05.03.2020r., Biura Zarządzania Kryzysowego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1380</sup> Strona internetowa Starostwa Powiatowego w Słupcy, komunikat z dnia 10.03.2020r., <https://www.powiat-slupca.pl/index.php/konferencja-prasowa-w-zwiazku-z-sytuacja-epidemiologiczna-i-zagrozeniami-zwiazanymi-z-koronawirusem-na-terenie-naszego-powiatu/>, (dostęp z dnia 30.11.2024r.).

Pomimo tych zapewnień zaprezentowanych podczas spotkania z mediami, już w marcu 2020 roku, samorząd powiatowy prowadził rozmowy zarówno z wojewodą jak i Narodowym Funduszem Zdrowia w sprawie ewentualnego przeznaczenia części łóżek SP ZOZ, dla pacjentów covidowych. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa starosty dra Jacka Bartkowiaka z przeprowadzonego wywiadu eksperckiego: „Ciężko określić czy rozmowy były prowadzone już 5 marca ale jeśli nie w tym dniu to krótko po tym, odbyły się rozmowy pomiędzy Narodowym Funduszem Zdrowia a dyrekcją szpitala. Dotyczyły przygotowania łóżek dla pacjentów covidowych na „oddziale płucnym”. Był to naturalny efekt tego, iż w Słupcy bardzo dobrze funkcjonuje „oddział płucny” i Słupca była niejako predestynowana by przygotować tam miejsca covidowe. NFZ szukał wtedy szpitali, które będą w stanie w krótkim czasie przygotować takie miejsca. Wydawało się, że w Słupcy w krótkim czasie takie miejsca będą musiały powstać i dyrekcja podjęła natychmiastowe działania w tym kierunku. Było to więc przygotowanie części szpitala, która zaledwie przez pół roku służyła jako Zakład Opiekuńczo Leczniczy – na potrzeby pacjentów covidowych. Były tam stawiane ścianki działowe. Działo się to dynamicznie, ponieważ w przeciągu 2 – 3 dni, od podstaw powstał oddział zakaźny - łącznie z porodówką zakaźną”<sup>1381</sup>. (wywiad ze starostą, 30.12.2021r.).

W ramach ograniczenia zgromadzeń oraz ustaleń, które zapadły podczas wideokonferencji z wojewodą, starosta poinformował, iż planowane na 11 marca V Powiatowe Targi Edukacyjne w Strzałkowie zostają odwołane bez podania nowego terminu.

Podczas posiedzenia Zarządu Powiatu Słupckiego, temat zwalczania zagrożeń związanych z COVID-19, pojawiał się po raz pierwszy w dniu 10.03.2020r. Dodatkowo na spotkanie zostali zaproszeni: Dyrektor Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Słupcy oraz Dyrektor Powiatowej Stacji Sanitarno Epidemiologicznej w Słupcy (zwanej dalej PSSE). Według informacji zawartych w protokole z tego posiedzenia, starosta zadał pytanie dyrektorowi szpitala dotyczące potrzeb wsparcia finansowego ze strony powiatu na zabezpieczenie działań związanych z zakupem niezbędnych materiałów i środków ochrony indywidualnej. Na to pytanie otrzymał odpowiedź odmowną i informację, że szpital wystąpił już z taką prośbą do wojewody. Dyrektor PSSE, przedstawił rekomendacje (które z późniejszej perspektywy były już nieaktualne), by mieszkańcy którzy podejrzewali zakażenie COVID-19 lub miały kontakt z osobą zarażoną, nie zgłaszały się bezpośrednio do szpitala a kontaktowały się telefonicznie

---

<sup>1381</sup> Wywiad ekspercki z drem Jackiem Bartkowiakiem przeprowadzony przez autora dysertacji w dniu 30.12.2021r.

z PSSE. Należy zauważyć, iż tematowi COVID-19, nie poświęcono wiele czasu. Całe posiedzenie trwało 40 minut a tą kwestię zawarto w 1 z 9 punktów obrad<sup>1382</sup>. Tematyka COVID-19 nie była poruszana na 3 kolejnych posiedzeniach Zarządu Powiatu Słupeckiego 17<sup>1383</sup>, 26<sup>1384</sup> oraz 31 marca<sup>1385</sup>.

Druga wideokonferencja Wojewody Wielkopolskiego z przedstawicielami gmin oraz powiatów odbyła się 10.03.2020r. Po raz kolejny uczestniczyli w niej samorządowcy z terenu powiatu słupeckiego. Na wstępie Wojewoda Wielkopolski Łukasz Mikołajczyk, podziękował za działania prewencyjne, zaznaczył, że odwołanie targów edukacyjnych wiąże się z zapobieganiem i ograniczaniem zakażeń. Poleciał także wszystkim organom administracji rządowej oraz organom samorządu terytorialnego, odwołać wszystkie zaplanowane wyjazdy krajowe i zagraniczne dla dzieci i młodzieży szkolnej. Przekazał także zalecenia Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczące placówek oświatowych, wedle którego sytuacja nie uzasadniała masowego zamykania tych podmiotów<sup>1386</sup>.

Zgodnie z zaleceniami Wojewody Wielkopolskiego, w Starostwie Powiatowym w Słupcy, dnia 11.03.2020r. zorganizowano spotkanie z dyrektorami szkół oraz placówek oświatowych. Zostali na nie zaproszeni nie tylko dyrektorzy szkół ponadpodstawowych, finansowanych przez powiat ale także przedstawiciele wszystkich między innymi szkół podstawowych. O takim rozszerzeniu formuły spotkania zdecydował starosta, który jak sam twierdzi, chciał w lepszym stopniu koordynować działania: „To była nasza inicjatywa, chodziło o to by odnieść się do tego co najpilniejsze. Kwestia ta dotyczyła przede wszystkim organizacji zajęć w szkołach. Chciałem skoordynować działanie, tak by nie dotyczyło ono wyłącznie instytucji związanych z powiatem czyli szkół średnich ale obejmowało również szkoły podstawowe. Niektóre z tych zadań są ustawowo skodyfikowane a szczególnie te związane z bezpieczeństwem i tym samym niejako wymusiły taką aktywność starosty”<sup>1387</sup>

---

<sup>1382</sup> Protokół nr 58/2020 z dnia 10.03.2020r., z posiedzenia Zarządu Powiatu Słupeckiego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1383</sup> Protokół nr 59/2020 z dnia 17.03.2020r., z posiedzenia Zarządu Powiatu Słupeckiego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1384</sup> Protokół nr 60/2020 z dnia 26.03.2020r., z posiedzenia Zarządu Powiatu Słupeckiego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1385</sup> Protokół nr 61/2020 z dnia 31.03.2020r., z posiedzenia Zarządu Powiatu Słupeckiego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1386</sup> Notatka służbowa nr BZK.5520.6.2020 z dnia 10.03.2020r., Biura Zarządzania Kryzysowego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1387</sup> Wywiad ekspercki z drem Jackiem Bartkowiakiem (...), op, cit.,.

Podczas spotkania podjęto decyzję o niezamykaniu szkół oraz omówiono procedury postępowania w razie podejrzenia wystąpienia zakażenia koronawirusem<sup>1388</sup>.

Godzinę po zakończeniu spotkania w starostwie, ustalenia na nim podjęte okazały się nieaktualne. W tym samym czasie, odbyła się konferencja prasowa Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, który po posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego poinformował, że od poniedziałku 16.03.2020r. na dwa tygodnie wszystkie przedszkola, szkoły i uczelnie wyższe w całym kraju z powodu rozprzestrzeniania się koronawirus zostaną zamknięte. Zamknięte również zostaną muzea, placówki kulturalne i kina. Następstwem wystąpienia Premiera było wydane przez Wojewodę Wielkopolskiego Łukasza Mikołajczyka, polecenie skierowane do organów administracji rządowej działającej w województwie wielkopolskim oraz samorządu terytorialnego, które dotyczyło zamknięcia żłobków, klubów dziecięcych, instytucji dziennej opieki a także szkół<sup>1389</sup>.

Wymusiło to wydanie przez starostę słupeckiego komunikatu w sprawie ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Oprócz zawieszenia zajęć obejmującego przedszkola, szkoły i placówki oświatowe, organ prowadzący - Powiat Słupecki, zalecił zawieszenie zajęć dydaktyczno - wychowawczych w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Słupcy (choć polecenie Wojewody nie dotyczyło między innymi młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków wychowawczych, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych). Dodatkowo do dyrektorów szkół skierowano następujące wytyczne, mające dać podwaliny pod nauczanie zdalne:

- W gestii dyrekcji leży poinformowanie uczniów, rodziców i kadry pedagogicznej o tym, jak będą wyglądały kolejne dni oraz w jakiej formie prowadzona będzie nauka.
- Dyrekcja ma możliwość poprosić nauczycieli o to, aby przygotowali materiały dydaktyczne do samodzielnej pracy uczniów w domu. Ministerstwo Edukacji Narodowej prześle informacje dotyczące e-materiałów, z których mogą korzystać uczniowie i nauczyciele<sup>1390</sup>. (komunikat Starosty Powiatu Słupeckiego z dnia 11.03.2020r.).

---

<sup>1388</sup> Notatka służbowa nr BZK.5520.6.2020 z dnia 11.03.2020r., Biura Zarządzania Kryzysowego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1389</sup> Polecenie Wojewody Wielkopolskiego nr PS-II.940.36.2020.4 z dnia 11 marca 2020 r. dotyczące zamknięcia placówek dziennych pomocy społecznej.

<sup>1390</sup> Komunikat Starosty Słupeckiego w sprawie ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, <https://www.powiat-slupca.pl/index.php/komunikat-starosty-slupeckiego-w-sprawie-ograniczenia-funkcjonowania-jednostek-systemu-oswiaty-w-zwiazku->



Na zaproszenie starosty 13.03.2020r. w Sali Herbowej Starostwa Powiatowego w Słupcy, zebrali się przedstawiciele Policji, Straży Pożarnej oraz wójtowie i burmistrzowie. Celem spotkania, był kolejny udział w wideokonferencji Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Na wstępie gen. bryg. dr n. med. Andrzej Trybusz poinformował, że od 15 marca zmieni się podporządkowanie Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej, która z administracji zespolonej na szczeblu powiatu przejdzie do administracji zespolonej na szczeblu województwa. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej WUW Łukasz Krysztofiak, poinformował o nałożeniu obowiązku na jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki pomocnicze, szacunkowej oceny sytuacji osób przebywających na kwarantannie. Szczególnie uwagę polecono zwracać na zabezpieczenie w żywność oraz leki. Pułkownik Rafał Miernik, dowódca 12 Wielkopolskiej Brygady Wojsk Obrony Terytorialnej, przedstawił możliwość wykorzystania WOT, poinformował także o wstrzymaniu kwalifikacji wojskowej (w większości powiatów – w tym w powiecie słupeckim, kwalifikacja wojskowa została zakończona już w lutym). Młodszy Brygadier Dariusz Matczak z Państwowej Straży Pożarnej skomentował działania PSP, które są skoncentrowane wokół szpitali. Na bazie sprzętu – namiotów pneumatycznych stworzone zostały zewnętrzne izby przyjęć. Powstały one między innymi w Słupcy, Kaliszu oraz Koninie<sup>1391</sup>.

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Słupcy mając na względzie przepisy Ustawy z dnia 2 marca 2020r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, biorąc pod uwagę wytyczne Ministra Zdrowia, jak również Inspekcji Sanitarnej zastosował właściwy dla sytuacji reżim sanitarno-epidemiologiczny. W związku tym, ograniczono a w niektórych oddziałach, wstrzymano planowe przyjęcia do placówki. Dokonano ponadto przeniesienia niektórych pacjentów do innych oddziałów. Ograniczono działalność Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego. Dyrektor SP ZOZ po wcześniejszych uzgodnieniach między innymi ze starostą, podjął kolejne decyzje dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa pacjentom placówki leczniczej. Wydał także komunikat: ogłaszając, że „Osoby, które zgłoszą potrzebę wejścia do budynku Szpitala przejdą wstępną kwalifikację epidemiologiczną w specjalnym namiocie, który

---

przeciwdziałaniem  
-covid-19/, (dostęp z dnia 30.11.2024r.).

<sup>1391</sup> Notatka służbowa nr BZK.5520.6.2020 z dnia 13.03.2020r., Biura Zarządzania Kryzysowego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

zlokalizowany jest przy wejściu do szpitala”<sup>1392</sup>. 16 marca 2020r. została także ograniczona działalność Starostwa Powiatowego w Słupcy. Wprowadzono zasadę iż w danym pomieszczeniu może przebywać tylko jeden pracownik (miało to ograniczyć transmisję wirusa, chociaż nadal na terenie powiatu nie odnotowano ani jednego przypadku zarażenia). Wystosowano apel do mieszkańców by ograniczyć wizyty w urzędzie a w przypadku spraw pilnych, kontaktować się telefonicznie. W tamtym okresie, takie zasady nie wynikały z rozporządzeń Rady Ministrów. Potwierdził to również starosta: „Działania te nie wynikały bezpośrednio z ogólnych zarządzeń. Nie prowadziliśmy jednak rozmów z wójtami by zastosować wspólnie te same zasady we wszystkich gminach”<sup>1393</sup>.

Kolejna – cykliczna wideokonferencja starosty (tym razem bez udziału innych samorządowców z terenu powiatu) z Wojewodą Wielkopolskim, odbyła się w spokojniejszej atmosferze. Od stwierdzenia pierwszych przypadków COVID – 19 w Wielkopolsce minęło kilka dni. W tym czasie opracowano wstępne procedury a także zapowiedziano podpisanie umowy ze szpitalem jednoimiennym przy ulicy Szwajcarskiej w Poznaniu. Na dzień 20 marca w Wielkopolsce, możliwe było wykonywanie 150 testów na dobę. Liczbę tą udało się zwiększyć dzięki współpracy z Instytutem Chemii Bioorganicznej Polskiej Akademii Nauk. Tonowano także pomysły wykorzystania wojska na obecnym etapie. Na ten temat wypowiadał się dr Dariusz Dymek: „*Nie ma takiej ekstremalnej sytuacji by wykorzystać Wojska Obrony Terytorialnej*”<sup>1394</sup>. Sytuacja jednak szybko uległa zmianie, miało to odzwierciedlenie w oficjalnym komunikacie WOT. Na stronie internetowej 12 Wielkopolskiej Brygady Obrony Terytorialnej, pojawiała się informacja o następującej treści: „Już 6. marca – dwa dni od wykrycia pierwszego przypadku koronawirusa w Polsce, WOT rozpoczęły walkę z COVID-19 (...). Wielkopolska brygada wspiera wojewodów, samorządy, instytucje pomocowe oraz udziela wsparcia (...). Każdego dnia, w operację Odporna Wiosna zaangażowanych jest około 300 żołnierzy z wielkopolskiej brygady przy wsparciu podchorążych AWL. 75 procent żołnierzy WOT stanowią ochotnicy (...). Wsparcie szpitali i służb medycznych to najważniejszy obszar działań dla żołnierzy 12 WBOT. Zadania realizowane są w dwóch województwach- wielkopolskim oraz lubuskim, bo taki jest zasięg brygady. Żołnierze WOT i podchorążowie

---

<sup>1392</sup> Komunikat Dyrektora SP ZOZ: ogranicza się planowe przyjęcia do szpitala oraz realizację badań diagnostycznych dla pacjentów spoza szpitala, <https://www.powiat-slupca.pl/index.php/komunikat-sp-zoz-w-slupcy/>, (dostęp z dnia 30.11.2024r.).

<sup>1393</sup> Wywiad ekspercki z drem Jackiem Bartkowiakiem (...), op., cit.

<sup>1394</sup> Notatka służbowa nr BZK.5520.6.2020 z dnia 20.03.2020r., Biura Zarządzania Kryzysowego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

bardzo szeroko angażowali się we wsparcie opieki medycznej”<sup>1395</sup>. Tym samym pierwsze dostawy organizowane przez WOT, zaczęły trafiać do śłupeckiego szpitala na przełomie marca i kwietnia (choć w placówce nie znajdowali się pacjenci covidowi). Były to między innymi środki do dezynfekcji i środki ochrony osobistej takie jak kombinezony i maseczki. Działania te zostały podsumowane na kolejnej wideokonferencji, która odbyła się 1.04.2020r.<sup>1396</sup>

Analizując wideokonferencje Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i udział w nich samorządowców, należy zauważyć pewną ich strukturę i powtarzalność. Na wstępie, po otwarciu posiedzenia i powitaniu obecnych przez wojewodę, następuje przedstawienie raportów ilości zachorowań, podsumowanie dotychczasowych działań (i realizacji zaleceń z poprzedniego spotkania), następnie ma miejsce wydanie kolejnych wytycznych.

Radny Rady Powiatu Śłupeckiego – Andrzej Kasprzyk dnia 1.04.2020r., złożył interpelację, w której zawarł szczegółowe pytania dotyczące dotychczas podjętych działań w sytuacji zagrożenia epidemicznego. W odpowiedzi udzielonej przez starostę, znalazły się między innymi informacje o wydzieleniu izolatek w domach pomocy społecznej oraz wyposażeniu tych placówek w płyn dezynfekcyjny i środki ochrony osobistej. Był to pierwszy przypadek, gdy w przestrzeni publicznej, pojawiły się informacje o inicjatywach podejmowanych w powiatowych domach pomocy społecznej w związku z możliwym zagrożeniem COVID-19<sup>1397</sup>. Tego samego dnia, starosta wydał zarządzenie, utworzenia strefy ograniczonego ruchu interesantów w starostwie, które uzasadniał troską zarówno o mieszkańców jak i pracowników urzędu<sup>1398</sup>. O ile takie działanie było racjonalne (choć bez stosownego zarządzenia praktyki takie stosowano wcześniej), to samorząd gminy Ostrowite, wykazał się nadgorliwością i również mając na uwadze dobro mieszkańców gminy, wyłączył sygnalizację świetlną, by jej przyciski nie były miejscem w którym „gromadzi się wirus”<sup>1399</sup>.

---

<sup>1395</sup> Komunikat o zaangażowaniu Wojsk Obrony Terytorialnej do walki z pandemią COVID-19, <https://www.wojsko-polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-29t-wielkopolscy-terytorialsipodsumowuja>

-miesiac-operacji-odporna-wiosna/, (dostęp z dnia 30.11.2024r.).

<sup>1396</sup> Notatka służbowa nr BZK.5520.6.2020 z dnia 01.04.2020r., Biura Zarządzania Kryzysowego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1397</sup> Odpowiedź Starosty Powiatu Śłupeckiego na interpelację radnego Andrzeja Kasprzyka, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1398</sup> Zarządzenie Starosty Powiatu Śłupeckiego nr 40A/2020 z dnia 1.04.2020r.

<sup>1399</sup> Artykuł portalu „Twoja Słupca”, <https://twojaslupca.pl/wylaczyli-swiatla-ze-wzgledu-na-koronawirusa/>, (dostęp z dnia 30.11.2024r.).

Jedną z ważniejszych inicjatyw, było zorganizowane spotkanie z burmistrzami oraz wójtami, które odbyło się dnia 9.04.2020r. Udział w nim wzięli także przedstawiciele policji, Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowej Stacji Sanitarno Epidemiologicznej. Padła tam ważna deklaracja potwierdzająca współpracę Policji z Żandarmerią Wojskową. Komendant Powiatowy Policji insp. Maciej Kurz potwierdził, iż obydwie te służby na terenie powiatu śłupeckiego prowadzą wspólne patrole<sup>1400</sup>. Również samorząd powiatowy zaczął współpracować z Policją, tak te działania charakteryzuje starosta dr Jacek Bartkowiak: „W pierwszym okresie pomagaliśmy im w zapewnieniu środków ochrony osobistej, ponieważ Policja początkowo nie dysponowała ani масечkami ani płynami do dezynfekcji, więc to w jakiejś części dostawali od nas”<sup>1401</sup>.

Temat COVID-19 wielokrotnie poruszony został podczas sesji Rady Powiatu Śłupeckiego. Ze względu na występujące zagrożenie, odbyła się ona w sposób częściowo on-line. Była to pierwsza zdalna sesja w historii tej rady. W swoim sprawozdaniu starosta poinformował, że na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, odwołany został otwarty konkursu ofert na realizację zadań powiatu śłupeckiego o charakterze pożytku publicznego w 2020 roku<sup>1402</sup>. Było to pierwsze działanie związane z wydatkami publicznymi, które w powiecie śłupeckim zablokowała pandemia. Środki finansowe zaplanowane w budżecie na realizację tego konkursu zostały w całości przeznaczone na zarządzanie kryzysowe, w tym na wydatki jednostek organizacyjnych powiatu w związku z COVID-19. Odwołanie konkursu ofert, było następstwem ograniczeń jakie wprowadził rząd, które określały między innymi zasady organizacji imprez sportowych czy wydarzeń kulturalnych<sup>1403</sup>.

Jednym z przejawów współpracy samorządu i Powiatowej Stacji Sanitarno Epidemiologicznej był kilkustronicowy raport, przygotowany w dniu 19.05.2020r. przez Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ślupcy i przedłożony staroście. Znalazło się w nim podsumowanie działań. Dotychczas na terenie powiatu, odnotowano 2 zakażenia COVID-19, miały one przebieg bezobjawowy. Inspektor informował także o przeprowadzonych wraz z Policją 10 interwencji podczas, których stwierdzono między innymi: „brak

---

<sup>1400</sup> Notatka służbowa nr BZK.5520.6.2020 z dnia 09.04.2020r., Biura Zarządzania Kryzysowego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Ślupcy.

<sup>1401</sup> Wywiad ekspercki z dr. Jackiem Bartkowiakiem (...), op., cit.

<sup>1402</sup> Protokół nr XX/2020 z Sesji Rady Powiatu Śłupeckiego odbytej w dniu 30 kwietnia 2020 roku, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Ślupcy.

<sup>1403</sup> Sprawozdanie z działalności Zarządu Powiatu Śłupeckiego w okresie międzysesyjnym marzec/kwiecień 2020r., materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Ślupcy.

środków dezynfekcyjnych, zbyt duża liczbę osób w sklepie, brak rękawiczek jednorazowych, brak maseczek u personelu, zbyt duża liczbę osób przebywających na targowisku miejskim w Słupcy”<sup>1404</sup>. Dodatkowo nałożono 4 kary administracyjne, na łączną kwotę 20 tys. zł za nieprzestrzeganie kwarantanny<sup>1405</sup>. Pomimo tego iż pracownicy PSSE w Słupcy, prowadzili nadzór epidemiologiczny przez całą dobę (również w dni wolnej od pracy), placówka nie wymagała wsparcia poprzez oddelegowanie do pomocy urzędników samorządowych<sup>1406</sup>.

Jednym z nieco spóźnionych działań było wydanie przez Wojewodę Wielkopolskiego, Łukasza Mikołajczyka decyzji skierowanej do jednostek samorządu terytorialnego. Takie uprawnienia wojewodzie, przyznała ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Wydana decyzja miała być reakcją, na pojawiające się w całej Polsce ogniska zakażeń COVID-19 w domach opieki społecznej. Wojewoda polecił samorządom między innymi:

1. Współpracę z Policją polegającą w szczególności na przekazywaniu informacji o osobach przebywających na kwarantannie, które mogą wymagać wsparcia;
2. Wspomóc osoby o których mowa powyżej w kwestii zakupów leków, produktów żywnościowych;
3. Zobowiązać podległy personel do zapoznania się i stosowania zasad dotyczących rozprzestrzeniania się wirusa SARS – Cov-2 wywołującego chorobę COVID-19;
4. Podjąć działania mające zapobiegać rozprzestrzenianiu się COVID-19 w domach opieki społecznej<sup>1407</sup>.

Na terenie powiatu słupeckiego, większość z tych działań, była już prowadzona przed wydaniem wskazanej decyzji. Gminne ośrodki pomocy społecznej, wspierały w zakupach osoby przebywające na kwarantannie, współpraca z Policją przebiegała bezkonfliktowo (czego efektem były między innymi częste spotkania Komendanta Powiatowego Policji ze Starostą Powiatu Słupeckiego). Ograniczono także odwiedziny w powiatowych domach pomocy społecznej i zwracano uwagę na należyte zabezpieczenie pensjonariuszy i personelu.

---

<sup>1404</sup> Raport Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Słupcy z dnia 19.05.2020r., materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1405</sup> Ibidem.

<sup>1406</sup> Wywiad ekspercki z drem Jackiem Bartkowiakiem (...), op., cit.

<sup>1407</sup> Decyzja Wojewody Wielkopolskiego nr PS-II.940.40.2020.3 z dnia 22.05.2020r.

Tego samego dnia, w którym została wydana wyżej omawiana decyzja, odbyła się cykliczna wideokonferencja wojewody z samorządowcami. Tym razem, po raz pierwszy (a przynajmniej tak wynika z analizowanych protokołów), uczestniczył w niej także Marszałek Województwa Wielkopolskiego. Najbardziej istotnym elementem było przekazanie przez wojewodę informacji o stabilizacji sytuacji epidemiologicznej województwa. Z perspektywy czasu, obecnie wiemy, iż były to przedwczesne przejawy optymizmu. Dały one ujście w jednym z fragmentów protokołu: „Tematami omawianym z samorządowcami, były także plany przywracania szpitali do normalnego funkcjonowania. Mapa drogowa procesu transformacji szpitali, została przedłożona przez Wojewodę Ministrowi Zdrowia”<sup>1408</sup>.

Kolejna decyzja Wojewody Wielkopolskiego, wydana w dniu 5.06.2020r. polecała wszystkim burmistrzom, wójtom, starostom, podjąć jeszcze dalej idące działania związane z zachorowaniami w domach pomocy społecznej. Na jej mocy miał zostać wprowadzony czasowy zakaz odwiedzin oraz ograniczenie działalności DPS-ów<sup>1409</sup>.

W związku z sytuacją epidemiczną, dopiero 17 czerwca zebrała się Rada Społeczna Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Słupcy. Zgodnie z zapisem w jej statucie, jest to organ inicjujący i opiniodawczy Powiatu Słupskiego. W skład rady wchodzi pracownicy szpitala (przedstawiciele lekarzy, pielęgniarek, pracowników administracji), radni powiatowi. Na jej czele stoi dr Jacek Bartkowiak. Poddając analizie protokół z posiedzenia, należy zauważyć, iż tematyce COVID-19, została poświęcona zaledwie niewielka część z 20 punktów planu obrad. Głównie dyskutowano nad ubiegłorocznym sprawozdaniem finansowym. Słowo COVID-19/koronawirus w 17 stronicowym protokole pojawił się zaledwie kilkakrotnie. Dopiero pod koniec spotkania, członek Rady Społecznej – Anna Czerniak zadała pytanie dyrektorowi szpitala dotyczące potencjalnych braków personelu lekarskiego. Dyrektor dr Rafał Spachacz, odpowiadając poinformował, iż na dzień dzisiejszy nie ma żadnych wakatów oraz braków kadrowych<sup>1410</sup>. Tym samym, można przyjąć, iż w mniemaniu dyrekcji, szpital był gotowy na spodziewane w najbliższym czasie, decyzje Wojewody Wielkopolskiego, dotyczące przeznaczenia części łóżek dla pacjentów z COVID-19.

---

<sup>1408</sup> Notatka służbowa nr BZK.5520.6.2020 z dnia 22.05.2020r., Biura Zarządzania Kryzysowego, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1409</sup> Decyzja Wojewody Wielkopolskiego nr PS-II.940.37.2020.10 z dnia 05.06.2020r.

<sup>1410</sup> Protokół Nr 1/2020 z posiedzenia Rady Społecznej SP ZOZ odbytego w dniu 17.06.2020r., materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

W okresie wakacyjnym w społeczeństwie uwidoczniło się rozprężenie i przekonanie, iż może o być to już koniec okresu zachorowań. Wiązało się to z coraz mniejszym przestrzeganiem pandemicznych zaleceń i zasad bezpieczeństwa. Miało to także odzwierciedlenie w działaniach samorządu. Zarząd Powiatu Słupeckiego w lipcu zebrał się trzykrotnie, natomiast w sierpniu czterokrotnie. Zaledwie jeden z punktów, podczas powyższych obrad dotyczył pandemii i koncentrował się na przystąpieniu do realizacji projektu pn. „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19”<sup>1411</sup>. Również podczas czterech kolejnych sesji Rady Powiatu Słupeckiego, temat pandemii pojawiał się bardzo rzadko. Żaden z punktów obrad nie dotyczył bezpośrednio COVID-19 a tematyka ta poruszana była wyłącznie podczas wolnych wniosków w formie pochwał czy też podziękowań dla medyków<sup>1412</sup>.

Kolejne intensywne działania samorządu powiatowego były podyktowane wystąpieniem II fali zachorowań, którą można datować na przełom września i października 2020 roku. W raporcie Powiatowego Inspektora Sanitarnego, przesłanym do starosty w dniu 13.10, podsumowano dotychczasową liczbę zachorowań (108 osób), objętych kwarantanną (2716 osób, w tym aktualnie 396) i liczbę nałożonych kar administracyjnych<sup>1413</sup>. Nad przygotowaniem powiatu słupeckiego do spodziewanej kolejnej fali, dyskutowano podczas Rady Społecznej SP ZOZ, która odbyła się 14.10. Miało to związek z wydaną tego samego dnia, decyzją Wojewody Wielkopolskiego, nakazującą placówce zapewnienie w podmiocie leczniczym 4 łóżek obserwacyjnych i 15 łóżek pacjentom z COVID-19. Łóżka te zostały zabezpieczone na oddziale chorób płuc i gruźlicy (potocznie zwanym „oddziałem płucnym”), który stanowi osobny budynek placówki. Dyrektor SP ZOZ podczas posiedzenia rady, poinformował, że sytuacja szpitala jest bardzo poważna i w przeciągu kilku minionych tygodni, wśród pacjentów wykryto kilka przypadków koronawirusa<sup>1414</sup>.

17.10.2020r. zgodnie z nowymi zasadami ogłoszonymi przez Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, powiat słupecki został objęty strefą czerwoną. Wiązało się to między ograniczeniem zgromadzeń, zakazem organizacji imprez okolicznościowych czy przejściem wszystkich szkół na nauczanie zdalne. Tego samego dnia, Wojewoda

---

<sup>1411</sup> Protokół nr 73/2020 z posiedzenia Zarządu Powiatu Słupeckiego odbytego w dniu 07.07.2020r., materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1412</sup> Protokoły nr XXII/2020, XXIII/2020, XXIV/2020, XXV/2020 z Sesji Rady Powiatu, materiały udostępnione autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1413</sup> Raport Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Słupcy z dnia 13.10.2020r., materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1414</sup> Protokół Nr 2/2020 z posiedzenia Rady Społecznej SP ZOZ odbytego w dniu 14.10.2020r., materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

Wielkopolski, wydał decyzję o zwiększeniu liczby łóżek w SP ZOZ dla pacjentów z COVID-19 do 20. Decyzja ta podlegała natychmiastowemu wykonaniu<sup>1415</sup>. Decyzja ta, do końca miesiąca była jeszcze pięciokrotnie zmieniana, każda kolejna dyspozycja, zwiększała liczbę łóżek dla „pacjentów covidowych”. Największe zmiany wprowadziły dyspozycje z dnia 31.10.2020, które nakazywały:

- natychmiast zapewnić w podmiocie leczniczym 57 łóżek dla pacjentów z COVID-19 (w tym 5 łóżek na intensywnej terapii);
- od 5 listopada 2020 roku, zapewnić kolejne 37 łóżka dla pacjentów z COVID-19;
- od 6 listopada zapewnić kolejne 33 łóżka dla pacjentów z COVID-19;
- od 9 listopada zapewnić kolejne 24 łóżka dla pacjentów z COVID-19;
- od 12 listopada zapewnić kolejne 27 łóżek dla pacjentów z COVID-19<sup>1416</sup>;

Były to o tyle istotne zmiany, iż szpital praktycznie stał się placówką jednoimienną – zakaźna. Dlatego też, dyrektor SP ZOZ, przy współudziale starosty, 5 listopada podczas konferencji prasowej zorganizowanej na schodach szpitala ogłosił: „Mamy prawie 180 łóżek dla zakaźnych z COVID-19, dlatego szpital w swojej bieżącej działalności będzie obsługiwał tylko i wyłącznie pacjentów z rozpoznaniem zakażeniem COVID-19 (...), szpital będzie szpitalem jednoimiennym zakaźnym”. Kwestia ta wywołała lawinę negatywnych komentarzy wśród lokalnej społeczności. Miało to także swoje odzwierciedlenie w interpelacji złożonej przez klub radnych powiatowych Polskiego Stronnictwa Ludowego. W piśmie tym skierowanym do starosty, padło wiele oskarżeń i zarzutów takich jak: brak konsultacji aktualnych działań z radą powiatu czy też właściwymi komisjami tematycznymi rady oraz sugerowanie iż przez taką decyzję mieszkańcy zostaną odcięci od pomocy szpitala i służby zdrowia<sup>1417</sup>. Równie konfrontacyjny styl miała odpowiedź starosty: „Nie jest to interpelacja, a jedynie kolejny wyraz Państwa opinii, które wyrażacie jako klub opozycyjny przy każdej okazji. Wszystko, co miałem do powiedzenia w tej sprawie wyjaśniłem już publicznie, a uporczywe nawracanie do tego tematu, nie ma żadnego związku z merytoryczną oceną pracy Zarządu Powiatu, a jedynie obrazuje sposób postępowania klubu radnych PSL (...). Sugerujecie Państwo, że odciąłem dostęp do leczenia szpitalnego mieszkańcom powiatu, co jest nieprawdą, ponieważ codziennie do szpitala

---

<sup>1415</sup> Decyzja Wojewody Wielkopolskiego ZD-IV.967.104.2020.1(5) z dnia 17.10.2020r.

<sup>1416</sup> Decyzja Wojewody Wielkopolskiego ZD-IV.967.104.2020.1(10) z dnia 31.10.2020r.

<sup>1417</sup> Interpelacja Klubu Radnych Polskiego Stronnictwa z dnia 20.11.2020r., materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.



trafiają pacjenci z zagrożeniem życia spowodowanym wirusem SARS-CoV-2. Spora część tych osób to mieszkańcy powiatu słupeckiego, choć nie może być to kryterium dla udzielania pomocy. Nie zgadzam się na próby umniejszania zagrożenia, jakie niesie ze sobą zakażenie wirusem i zestawiania go z innymi schorzeniami”<sup>1418</sup>. W interpelacji padło również pytanie czy działania związane z przekształceniem SP ZOZ w placówkę jednoimienną były poddane pod obrady Zarządu Powiatu Słupeckiego. Nie została na to udzielona jednoznaczna odpowiedź ale w protokołach z obrad zarządu w okresie październik – listopad nie ma punktu dotyczącego tej tematyki.

Po przekształceniu SP ZOZ w placówkę jednoimienną, zostali do niej skierowani żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej. Zgodnie z wypowiedzią starosty, działania te były efektem ogólnych rozporządzeń, nie były więc skierowane na wniosek/prośbę lokalnych władz. Za koordynację odpowiadało Ministerstwo Obrony Narodowej i odbywała się ona bez współpracy z samorządem powiatowym<sup>1419</sup>.

Podczas dwóch ostatnich sesji Rady Powiatu Słupeckiego w 2020 roku, które odbyły się kolejno 30 listopada i 29 grudnia, nie podejmowano tematyki bezpośrednio związanej z pandemią COVID-19<sup>1420</sup>. (protokoły nr XXIX/2020 oraz XXX/2020 z Sesji Rady Powiatu Słupeckiego, 10.11.2020r. i 29.12.2020r.)

15 grudnia Premier Mateusz Morawiecki, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, odwołał Łukasza Mikołajczyka z pełnienia funkcji Wojewody Wielkopolskiego. Tym samym zakończył się jeden z etapów współpracy administracji rządowej w terenie i samorządu powiatu słupeckiego. O jakości tej współpracy świadczy między innymi wypowiedź starosty: „Współpracę z wojewodą w kontekście zwalczania pandemii COVID-19 oceniam bardzo dobrze. Dałem temu wyraz, podpisując z innymi samorządowcami list poparcia dla Łukasza Mikołajczyka w chwili gdy pojawiały się informacje o jego odwołaniu”<sup>1421</sup>.

#### **4.6. Wnioski**

Rozdział czwarty stanowi szczegółowe studium przypadku, analizujące realizację polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w specyficznych warunkach pandemii COVID-19. Przeprowadzone badania pozwoliły na ocenę funkcjonowania państwa

---

<sup>1418</sup> Odpowiedź Starosty Powiatu Słupeckiego na interpelację Klubu Radnych PSL z dnia 20.11.2020r., materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1419</sup> Wywiad ekspercki z drem Jackiem Bartkowiakiem (...), op., cit.

<sup>1420</sup> Protokoły nr XXIX/2020, XXX/2020 z Sesji Rady Powiatu, materiały udostępnione autorowi dysertacji przez Starostwo Powiatowe w Słupcy.

<sup>1421</sup> Wywiad z drem Jackiem Bartkowiakiem (...), op., cit.

w obliczu zagrożenia epidemicznego, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych przez organy władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz samorząd terytorialny. Kluczowym wnioskiem płynącym z analizy przygotowania państwa jest stwierdzenie o braku adekwatnych procedur i zasobów w przededniu wybuchu pandemii. Mimo istnienia dokumentów planistycznych, takich jak Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego czy wojewódzkie plany na wypadek wystąpienia epidemii, rzeczywistość zweryfikowała ich przydatność negatywnie. Administracja publiczna oraz system ochrony zdrowia nie były przygotowane na skalę i dynamikę zagrożenia, co wymusiło podejmowanie działań doraźnych, często opartych na „ręcznym sterowaniu” i wydawaniu decyzji administracyjnych z pominięciem standardowych ścieżek legislacyjnych. Analiza działań władzy wykonawczej wykazała dominującą rolę Rady Ministrów, a w szczególności Prezesa Rady Ministrów. Zidentyfikowano ewolucję strategii walki z pandemią – od początkowego „zamrożenia” (lockdown) mającego na celu zyskanie czasu na przygotowanie systemu, przez próby regionalizacji obostrzeń, aż po masowy program szczepień. Badania potwierdziły, że skuteczność tych działań była zmienna i zależała od fazy pandemii. Pozytywnie oceniono szybką reakcję w pierwszej fali (marzec-maj 2020 r.), która pozwoliła uniknąć scenariusza włoskiego, jednak w kolejnych falach (jesień 2020 r., wiosna 2021 r.) uwidoczniły się deficyty w koordynacji, komunikacji społecznej oraz wydolności systemu ochrony zdrowia, co skutkowało wysoką liczbą zgonów. W zakresie roli parlamentu Sejm RP, zdominowany przez większość rządzącą, pełnił głównie funkcję legitymizującą decyzje rządu (szybkie procedowanie specustaw i wielu poprawek). Z kolei Senat, wykorzystując przewagę opozycji, stał się ośrodkiem recenzującym działania władzy wykonawczej, inicjującym debaty (m.in. powołanie własnej rady medycznej) i punktującym błędy, takie jak brak wprowadzenia stanu nadzwyczajnego czy niegospodarność w zakupach sprzętu medycznego.

Istotnym elementem analizy była rola samorządu terytorialnego. Badania na przykładzie powiatu słupeckiego w Wielkopolsce wykazały, że samorzady nie były jedynie biernymi wykonawcami poleceń centralnych, ale aktywnie kreowały lokalną politykę bezpieczeństwa. Władze lokalne, często wyprzedzając decyzje rządowe (np. w kwestii zamykania szkół czy odwoływania imprez), podejmowały działania na rzecz ochrony mieszkańców, wspierały szpitale i współpracowały ze służbami, w tym z Wojskami Obrony Terytorialnej. Jednocześnie uwidoczniły się napięcia na linii rząd-samorząd, wynikające z nakładania na JST nowych obowiązków bez zapewnienia adekwatnego finansowania oraz z podejmowania decyzji (np. o przekształcaniu szpitali w jednoimienne) bez konsultacji

z lokalnymi władzami. Ślady tych działań zostały dobrze udokumentowane w poddanych analizie dokumentach, w których widzimy, że gremia takie jak rada powiatu, rada społeczna szpitala, zarząd powiatu czy też nawet poszczególni radni byli włączeni w procesy decyzyjno-kontrolne. Samorząd jest szczeblem samodzielnym dlatego też widoczne były autonomiczne i dalej idące i szybsze niż nakazane przez rząd działania jak np. zamykanie placówek oświatowych. Pojawiały się również nieco absurdalne rozwiązania, jak np. wyłączenie sygnalizacji świetlnej, by na jej przyciskach „nie gromadził się wirus”, jednak kroki te powodowane były brakiem bardziej szczegółowych centralnych wskazówek administracji centralnej i pojawiały się gdy wiedza na temat charakteru SARS CoV-2 była relatywnie nikła. Pewnym zaskoczeniem jest to, że w badanym powiecie słupeckim, w którym władzę sprawowała szeroka koalicja, nie udało się wykluczyć sporów politycznych.

## **Rozdział V**

### **Koncepcja doskonalenia działań Wojsk Obrony Terytorialnej w zwalczaniu pandemii na bazie doświadczeń COVID-19 z Wielkopolski**

#### **5.1. Założenia operacji Odporna Wiosna i operacji Trwała Odporność**

Przedstawiciele rządu od początku narastania zagrożenia wystąpienia choroby COVID-19 w Polsce, zdawali sobie sprawę, że w sytuacji wykrycia pierwszych przypadków, konieczne będzie sięgnięcie nie tylko po siły i środki będące w dyspozycji Ministerstwa Zdrowia. Zagadnienia te były omawiane na posiedzeniach zespołu zarządzania kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej. Jeszcze przed podjęciem centralnych decyzji o wykorzystaniu Sił Zbrojnych RP do przeciwdziałania pandemii, Wojska Obrony Terytorialnej 6 marca 2020r. (dwa dni po wykryciu pierwszego przypadku w Polsce) rozpoczęły przygotowania do wsparcia administracji cywilnej. W strukturze poszczególnych brygad utworzono Wojskowe Zespoły Zadaniowe, których zadaniem miało być świadczenie pomocy na szczeblu województwa, powiatu i gminy. Pierwsze wykonane zadania to m.in. współdziałanie ze strażą graniczną na lotniskach (kontrola temperatury, wypełnianie kart lokalizacyjnych) i dostarczanie leków do szpitali<sup>1422</sup>. 12 marca Główny Inspektor Sanitarny Wojska Polskiego płk Tadeusz Nerbiński wydał zalecenia w sprawie kwarantanny oraz tworzenia miejsc izolacji. Postulował on, że mając na względzie aktualną sytuację oraz dobro zarówno żołnierzy jak całego społeczeństwa, można przyjąć tworzenie miejsc odpodobnienia dla osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS CoV-2, na które przeznaczone mogą być obiekty koszarowe, internaty, obiekty wypoczynkowe oraz inne adekwatne do tego celu miejsca będące pod zwierzchnictwem administracji wojskowej. Przygotował też szczegółowe wytyczne przekształcania tych obiektów w miejsca izolacji, musiały one posiadać np.: plac manewrowy umożliwiający postój co najmniej 5 samochodów „typu furgon”, wydzielone części przeznaczone na: magazyn środków do dezynfekcji, czasowego przechowywania odpadów, pomieszczenie punktu medycznego wraz ze służą, pomieszczenia czasowego przebywania osób ze stwierdzoną chorobą COVID-19. W dalszej części szczegółowo zdefiniowano powinności personelu, kwestie dostarczania żywności oraz postępowania z odpadami zakaźnymi. Na podstawie tych

---

<sup>1422</sup> Pismo gen. Grzegorza Barabiedy Zastępcy Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej do autora dysertacji z dnia 30.10.2024r. w sprawie odpowiedzi na wniosek o dostęp do informacji publicznej.

zaleceń Wojska Obrony Terytorialnej realizowały zadania pomocy i organizacji opisanych punktów<sup>1423</sup>.

W kolejnych dniach Wiceprezes Rady Ministrów Mariusz Błaszczak podjął szereg decyzji o wykorzystaniu armii do przeciwdziałania pandemii, dając tym samym oficjalny początek wsparcia Sił Zbrojnych RP w procesie przeciwdziałania pandemii COVID-19. Dokumentami tymi były:

- Decyzja Nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 marca 2020 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom Straży Granicznej.
- Decyzja Nr 84/DWOT Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie wsparcia przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2.
- Decyzja Nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 marca 2020 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy Policji.

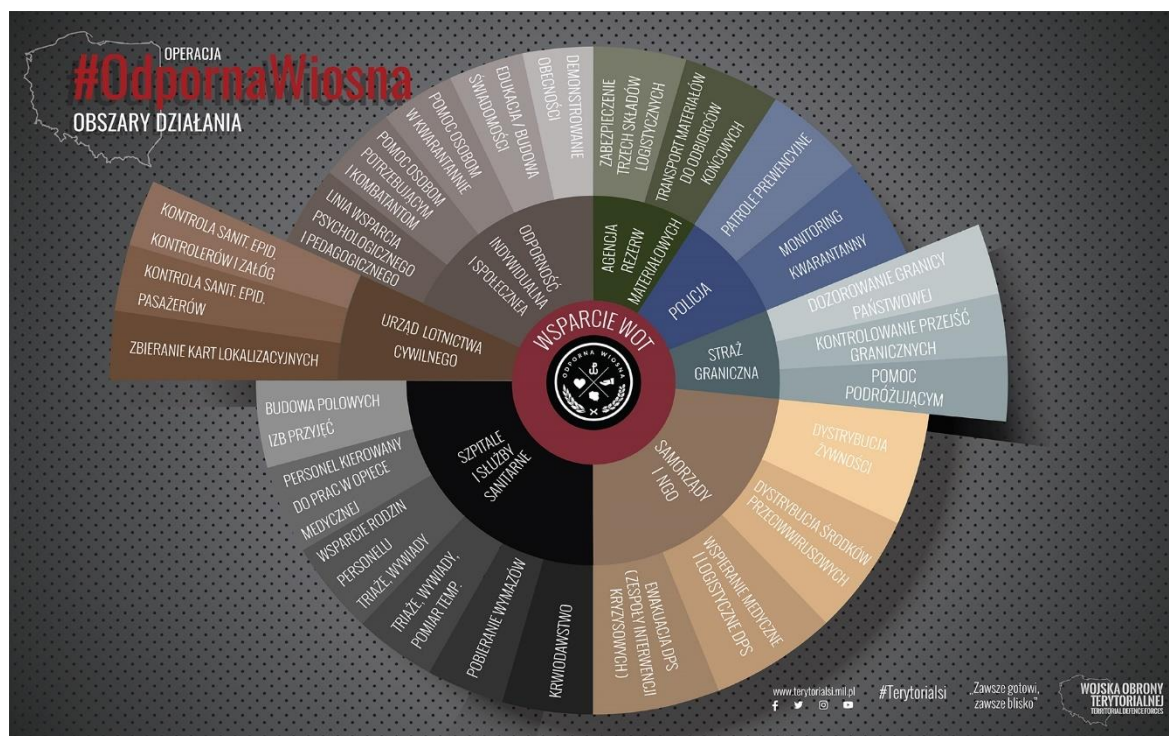
Akty te adresowane głównie do Wojsk Obrony Terytorialnej dotyczyły poszczególnych obszarów możliwego wsparcia. W dokumentach zaznaczono, że WOT ma pełnić funkcję pomocniczą co tym samym oznaczało konieczność koordynacji przedsięwzięć z innymi resortami – szczególnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, któremu podlegały zarówno Policja jak i Straż Graniczna<sup>1424</sup>. Decyzja z dnia 16 marca odnosiła się do realizacji newralgicznych zadań logistycznych zapewnienia zaopatrzenia w żywność i leki placówek medycznych, organizacji pozarządowych i osób potrzebujących. Polecono Dowódcy WOT osiągnąć gotowość do działania w tym zakresie najpóźniej do godziny 6.00 18 marca. Wicepremier Mariusz Błaszczak w następujący sposób argumentował przyjęcie takich rozwiązań: „Tak jak w przypadku pozostałych państw NATO naturalnym było zaangażowanie Sił Zbrojnych w przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19. Natomiast ze względu na terytorialny charakter WOT, bardzo dobre relacje jednostek tej formacji z instytucjami funkcjonującymi w ich regionie (m.in.

---

<sup>1423</sup> Zalecenia Głównego Inspektora Sanitarnego Wojska Polskiego z dnia 12.03.2020r. w sprawie organizacji kwarantanny związku z aktualną sytuacją epidemiologiczną związaną z zachorowaniami na zakażenia układu oddechowego COVID-19 powodowanych przez koronawirus SARS CoV-2, materiał udostępniony autorowi dysertacji przez Ministerstwo Obrony Narodowej.

<sup>1424</sup> Decyzja Nr 39/Mon Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 marca 2020 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom Straży Granicznej, (Dz.U. MON poz. 48 z 2020r).

jednostkami samorządu terytorialnego – administracją zespoloną i niezespoloną, placówkami służby zdrowia oraz innymi jednostkami ochrony zdrowia, organizacjami pozarządowymi), znaczenie i doświadczenie w obszarze zarządzania kryzysowego, to właśnie ten rodzaj sił zbrojnych był predystynowany do odegrania kluczowej roli w działaniach przeciwko COVID-19<sup>1425</sup>.



Rysunek 60. Obszary działania Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach Operacji Odporna Wiosna

Źródło: Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej.

Na podstawie wspomianej decyzji Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej wydał rozkaz rozpoczynający operację pod kryptonimem Odporna Wiosna. Przy wsparciu Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, na wniosek właściwego organu służb sanitarnych lub organu samorządu terytorialnego, WOT udzielały wsparcia służbom sanitarnym oraz organom samorządu terytorialnego w zakresie zaopatrywania w żywność, medykamenty, sprzęt medyczny i inne produkty dla osób potrzebujących, w tym dla osób objętych kwarantanną, w związku z podejrzeniem wystąpienia zarażenia wirusem SARS-CoV-2. Z dniem 02.04.2020 roku WOT rozpoczął udzielanie wsparcia w zakresie kontroli sanitarno-epidemiologicznej, awaryjnego zabezpieczenia w energię, wsparcia logistycznego

<sup>1425</sup> Wywiad z Mariuszem Błaszczakiem (...), op. cit.

przy dystrybucji leków, urządzeń i materiałów medycznych, dostarczania materiałów do ich produkcji oraz zabezpieczenia teleinformatycznego<sup>1426</sup>.

Operacja Odporna Wiosna miała na celu realizację pomocy w następujących obszarach:

- wsparcie szpitali i służba sanitarnych: wsparcie podmiotów leczniczych w zakresie kontroli sanitarno-epidemiologicznej oraz zabezpieczenia logistycznego; wsparcie Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie czynności związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2; wsparcie Centrów Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w zakresie kontroli sanitarno-epidemiologicznej oraz zabezpieczenia logistycznego; wsparcie ośrodków pomocy społecznej w zakresie ewakuacji, dekontaminacji oraz zabezpieczenia logistycznego i medycznego; wsparcie placówek medycznych w transporcie butli z tlenem; wsparcie Wojskowych Ośrodków Medycyny Prewencyjnej oraz Departamentu Wojskowej Służby Zdrowia w zakresie prac administracyjno-biurowych; wykonywanie wywiadów epidemiologicznych; budowa polowych izb przyjęć; pobieranie wymazów oraz tworzenie mobilnych punktów Drive Thru;
- budowa odporności indywidualnej i społecznej: wsparcie kombatantów oraz osób poddanych kwarantannie w zakresie zabezpieczenia logistycznego i medycznego; wsparcie rodzin personelu medycznego, zaangażowanego w zapobieganie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2; monitorowanie sytuacji epidemiologicznej w stałych rejonach odpowiedzialności poszczególnych brygad OT oraz ograniczanie ryzyka zakażeń; demonstrowanie obecności formacji w działaniach przeciwepidemicznych mające na celu budować morale społeczeństwa, udzielanie wsparcia psychologicznego, dostarczanie żywności oraz leków osobom przebywającym na kwarantannie;
- wsparcie samorządów terytorialnych oraz organizacji pozarządowych: pomoc organizacjom pozarządowym przy dystrybucji leków, urządzeń i materiałów medycznych oraz środków żywnościowych; ewakuowanie domów pomocy społecznej; dostarczanie lekarstw i żywności do domów pomocy społecznej;
- wsparcie Rządowej Agencji Rezerw Materiałowych (a następnie po zmianie nazwy: Agencji Rezerw Strategicznych) w zakresie dystrybucji materiałów;

---

<sup>1426</sup> Pismo gen. Grzegorza Barabiedy (...), op. cit.

- wsparcie Policji w zakresie działań prewencyjnych, wspólnych patroli z Policją i kontroli osób na kwarantannie;
- wsparcie Straży Granicznej oraz Urzędu Lotnictwa Cywilnego – zbieranie wywiadów od pasażerów na lotniskach, mierzenie temperatury na lotniskach, dozorowanie lądowej granicy państwowej<sup>1427</sup>.

Generał Wiesław Kukuła Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej, w ramach rozwijającej się Operacji Odporna Wiosna, wydał szczegółowe rozkazy uszczegóławiające poszczególne zdania:

- Rozkaz Nr 71/2020 z dnia 19.03.2020 r. w sprawie operacji wsparcia przez SZ RP działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SAS-CoV-2 pk: „Odporna Wiosna” — zapewnienie wsparcia społecznościom lokalnym poprzez ustanowienie sekcji łącznikowych do wszystkich szczebli samorządowych oraz organów sanitarnych województwa, powiatu, miasta, gminy, celem pozyskiwania wniosków o wsparcie, a także ich realizację z utrzymaniem we właściwym stanie sanitarnym jednostek WOT.
- Rozkaz Nr 75/2020 z dnia 22.03.2020 r. w sprawie zmiany Rozkazu Nr 71/2020 z dnia 19.03.2020 r. w sprawie operacji wsparcia przez SZ RP działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SAS-CoV-2 pk: „Odporna Wiosna” — zmiana do Rozkazu Nr 71/2020.
- Rozkaz Nr 76/2020 z dnia 27.03.2020 r. w sprawie operacji wsparcia przez SZ RP działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SAS-CoV-2 pk: „Odporna Wiosna” — wsparcie służb sanitarnych, organów samorządu terytorialnego, GIS oraz wojewodów w łagodzeniu skutków działań przeciwkryzysowych związanych z zapobieganiem transmisji koronawirusa, wzmacnianiem odporności kryzysowej lokalnych społeczności i jej członków, stanem zagrożenia epidemicznego, stanem epidemii, zagrożenia dla zdrowia publicznego oraz wystąpienia choroby szczególnie niebezpiecznej lub wysoce zakaźnej.
- Rozkaz Nr 82/2020 z dnia 02.04.2020 r. w sprawie operacji wsparcia przez SZ RP działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SAS-CoV-2 pk: „Odporna Wiosna” — wsparcie Policji, służb sanitarnych, organów samorządu

---

<sup>1427</sup> Ibidem.



FORMULARZ WYWIADU EPIDEMIOLOGICZNEGO REALIZOWANEGO NA  
POTRZEBY MONITOROWANIA ZACHOROWAŃ COVID-19.

1/2302

469

znajdował się wywiad dotyczący ostatnich dolegliwości chorobowych oraz informacje o wykonanych testach w kierunku wykrycia wirusa SARS CoV-2.

Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej zdawało sobie sprawę z powagi sytuacji oraz faktu, że żołnierze tej formacji będą podejmowali działania w środowisku w którym aktywny jest nowy wirus. Zapasowy Zespół Działań Przeciwniebezpieczeństwa DWOT podejmował inicjatywy by stworzyć odpowiednie procedury w celu ograniczenia zakażenia w trakcie świadczenia pomocy. W tym celu powstała analiza ryzyka poszczególnych przedsięwzięć, która zobrazowana została w tabeli 12:

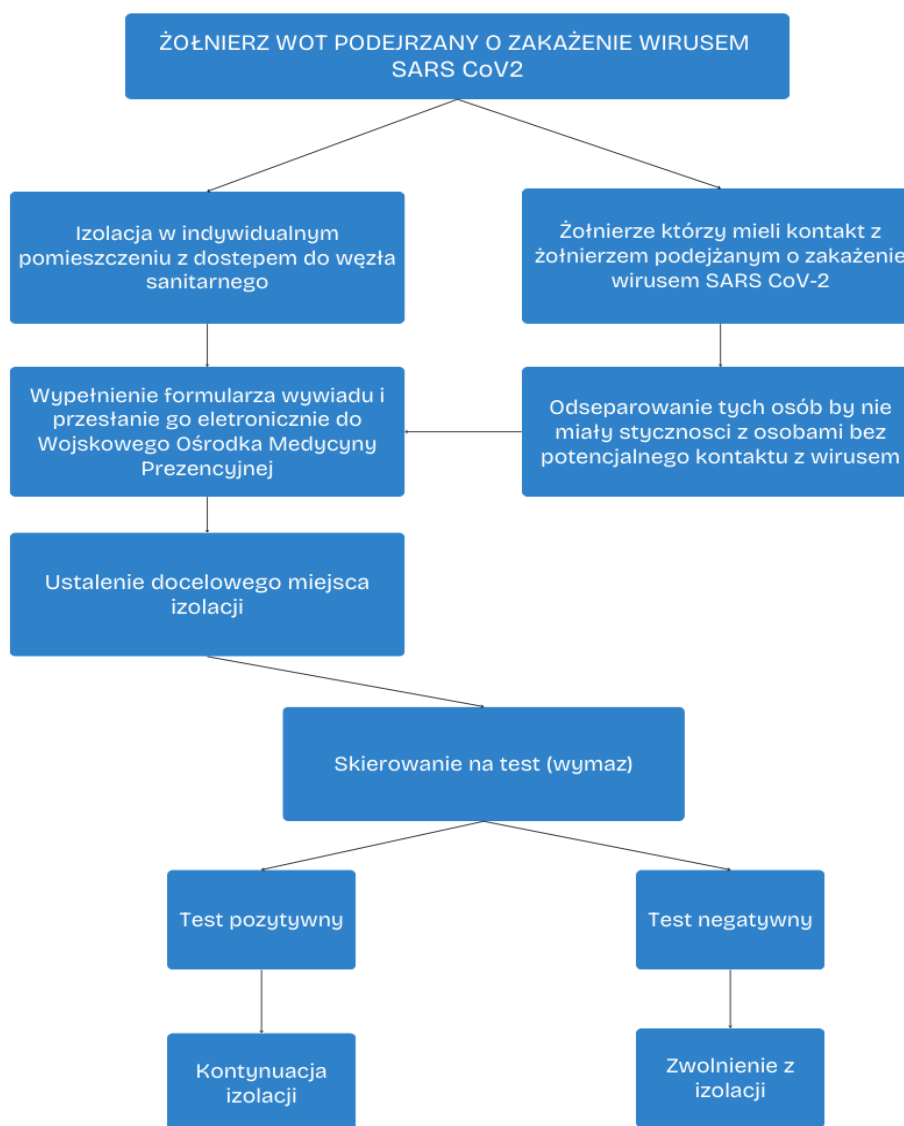
Tabela 12. Analiza ryzyka wybranych działań w ramach operacji Odporna Wiosna

| Charakterystyka działań | Ilość kontaktu z osobami z zewnątrz | Prawdopodobieństwo kontaktu z osobą zarażoną | Poziom zabezpieczenia | Względny poziom ryzyka |
|-------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| Pobieranie wymazów      | Średni                              | Bardzo wysokie                               | Bardzo wysoki         | Wysokie                |
| Pomiar temperatury      | Bardzo wysoka                       | Bardzo wysokie                               | Średni                | Bardzo wysokie         |
| Patrole z policją       | Bardzo wysoka                       | Wysokie/średnie                              | Średni                | Wysokie                |
| Rozwożenie paczek       | Małe                                | Małe                                         | Średni                | Średnie                |
| Praca w magazynie       | Bardzo mała                         | Małe                                         | Niski                 | Niskie                 |

Źródło: A. Gawron, M. Kucharski, Michał Sasak, *Działania WOT w warunkach pandemii. Fakty, wnioski i rekomendacje*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, (brak informacji i miejscu i dacie wydania), s. 11.

Szacowano, że najbardziej niebezpieczna pod względem możliwości kontaktu z zakażoną osobą a tym samym dająca potencjalne ryzyko zakażenia będzie służba w szpitalach i placówkach medycznych oraz przy pobieraniu wymazów – które także odbywały się poza tymi placówkami w ramach mobilnych zespołów, mających testować potencjalnie chorych na danym terenie. Zakładano, że siły i środki należy wyznaczać adekwatnie do konkretnej realizacji ponieważ wysłanie zbyt dużej liczby żołnierzy jest potencjalnym zagrożeniem statystycznie szybszego zarażenia. Tym samym ilość zaangażowanych osób powinna być ograniczana do minimum w danym miejscu. Kolejną cechą minimalizowania ryzyka było stosowanie odpowiednich środków ochrony osobistej. W przypadku możliwych kontaktów z pacjentem chorym na COVID-19, żołnierze musieli

stosować maski ochronne zgodne ze standardem FFP2/FFP3, jeśli ich zadania polegałyby na bezpośredniej opiece nad tymi osobami (szpital, DPS), musieli oni nosić fartuchy ochronne z długim rękawem, rękawiczki, gogle i dodatkowo przyłbice. Pomimo takich środków ostrożności, mogło się zdarzyć, że w sytuacji gdy żołnierz nie był odpowiednio zabezpieczony miał kontakt z osobą potencjalnie chorą<sup>1428</sup>. W takiej sytuacji opracowano algorytm działania ujęty na rysunku 62.



Rysunek 62. Algorytm działania na wypadek kontaktu żołnierza Wojsk Obrony Terytorialnej z osobą zakażoną lub podejrzaną o zakażenie wirusem SARS CoV-2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Gawron, M. Kucharski, Michał Sasak, *Działania WOT w warunkach pandemii. Fakty, wnioski i rekomendacje*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, (brak informacji i miejscu i dacie wydania), s. 33.

<sup>1428</sup> A. Gawron, M. Kucharski, Michał Sasak, *Działania WOT w warunkach pandemii. Fakty, wnioski i rekomendacje*, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, (brak informacji i miejscu i dacie wydania), s. 8 – 43.

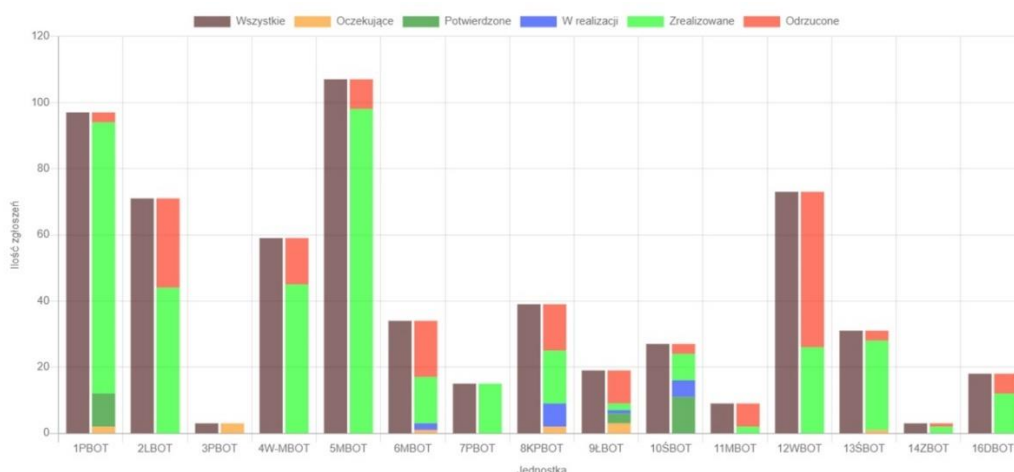
Operacją Odporna Wiosna osobiście dowodził gen. Wiesław Kukuła. W ramach działań, w najbardziej intensywnym momencie, jednego dnia zaangażowanych było 5,5 tys. żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej. Nie oznacza to jedynie, że tylko taka część przedstawicieli tej formacji brała udział w pierwszych miesiącach w działaniach przeciwpandemicznych. Wiceminister obrony narodowej Wojciech Skurkiewicz podsumowując te inicjatywy, zwrócił uwagę, że w ramach rotacji i przydzielania żołnierzy do poszczególnych zadań, można przyjąć, że prawie wszyscy z ówczesnego prawie 20 tysięcznego stanu WOT, w mniejszy lub większy sposób byli zaangażowani przy realizacji zadań operacji. Często wykonywali oni czynności techniczne bez narażenia na kontakt z wirusem jak np. ładowanie samochodów lub też obsługa administracyjna przedsięwzięcia, więc należy przyjąć, że cała formacja w pierwszych miesiącach trwania w Polsce pandemii COVID-19, wniosła bezpośredni wkład w realizację polityki bezpieczeństwa RP<sup>1429</sup>.

Generał Wiesław Kukuła podał bardziej szczegółowe dane, według jego wiedzy 82% ówczesnego stanu formacji zostało zaangażowane w działania t.j. 19 900 osób. Do akcji starano się nie kierować żołnierzy starszych niż 45 lat oraz posiadających schorzenia będące zagrożeniem ostrego przebiegu COVID-19. Taki stan osobowy, przełożył się to na działania w 454 szpitalach oraz ponad 100 innych placówkach medycznych, powstaniu 405 zespołów wymazowych, które pobrały materiał od ponad 100 tys. pacjentów. Pomoc osobom starszym skupiła się na kombatantach i dotarła do 7383 byłych żołnierzy Armii Krajowej i innych formacji niepodległościowych, w mniejszej liczbie objęła 1657 cywilnych seniorów. Największe działania logistyczne to dostarczenie 48 tys. ton żywności do ośrodków pomocy społecznej oraz organizacji pomagających potrzebującym (Caritas, Polski Czerwony Krzyż). By taka ilość środków dotarła do odbiorców, konieczne było wykonanie ponad 5 tys. transportów. Proces dostarczania pomocy starano się zautomatyzować i cyfryzować. W tym celu przy pomocy informatyków z Wojskowej Akademii Technicznej opracowano aplikację „Pomoc WOT” na kanwie której samorządy, organizacje oraz inne instytucje mogły zgłaszać oczekiwaną pomoc. Kolejne aspekty współpracy to prawie 70 tys. wspólnych patroli Policji i żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej, odebranie ponad 115 tys. kart lokalizacyjnych po pasażerów 1000 samolotów. Ujawnił się także jeszcze jeden nienarzucony obszar działania – dobrowolne oddawania krwi przez żołnierzy WOT.

---

<sup>1429</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej z dnia 17.06.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

W ramach tych donacji zgromadzono 2800 litrów krwi oddanych w ramach 6 tys. pobrań<sup>1430</sup>. Generalł Kukuła opisując dowodzenie operacją zaznaczał, że centralnie stworzono trzy zespoły przeciwkryzysowe nadając im nazwy A, B i C. Zespoły A oraz B działały rotacyjnie przez 14 dni w trybie 24/7, zespół C składający się z kilku oficerów został odizolowany „gdzieś w Polsce” od reszty struktur WOT i miał przejąć działania jeśli zespoły A i B zostaną zakażone. W ten sposób planowano zachować ciągłość działania i dowodzenia operacją. Takie środki ostrożności i izolowanie zespołu zapasowego było uzasadnione w perspektywie pierwszych miesięcy walki z pandemią gdy charakterystyka wirusa była jeszcze nie w pełni znana. Należy także zaznaczyć, że w ramach Sił Zbrojnych RP nie tylko Wojska Obrony Terytorialnej podejmowały działania przeciwpandemiczne. Zgodnie z decyzją szefa MON Mariusza Błaszczaka powinności te podzielono na dwa obszary. Pierwszy – operacja „Tarcza” za którą odpowiedzialne było Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, skupiała się np. na ewakuacji polskich obywateli z zagranicy czy też zabezpieczaniu zagranicznych dostaw newralgicznego sprzętu. Drugi – podległy właśnie dowództwu WOT w ramach omawianej operacji. Obszary te ze sobą nie konkurowały a raczej się uzupełniały czego przykładem była operacja lotnicza w ramach programu NATO SALIS w ramach, której wykonano kilka transportów samolotami C-130 Hercules i CASA C-295 dostarczając środki ochrony osobistej. Po wylądowaniu, w redystrybucji tych materiałów partycypował lokalnie WOT<sup>1431</sup>.



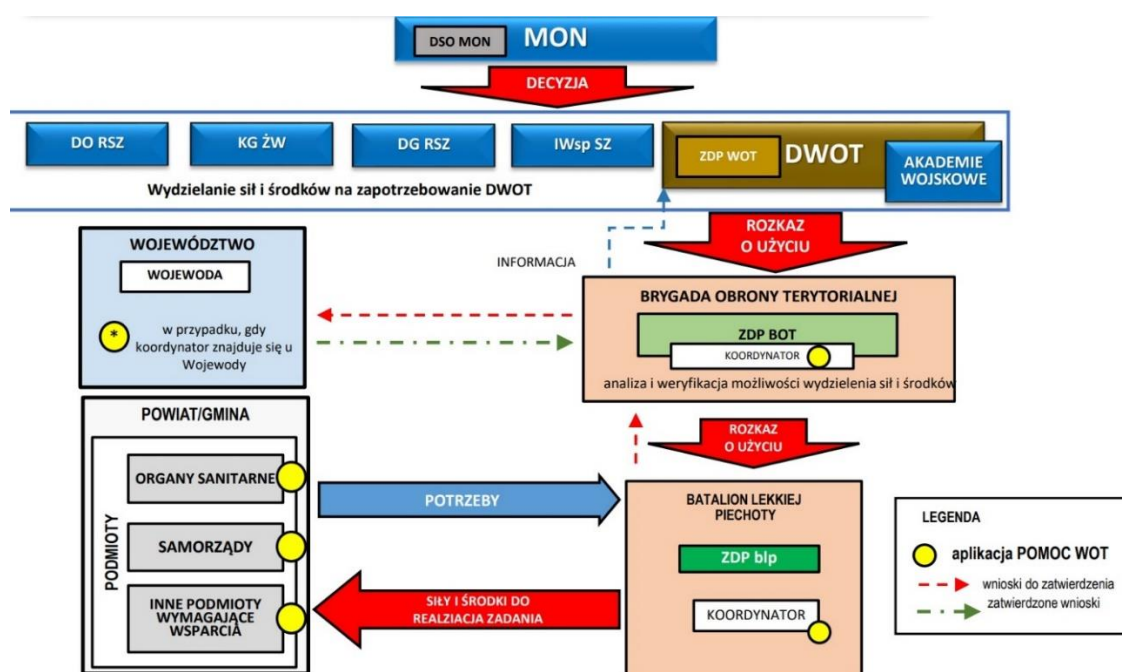
Rysunek 63. Ilość wniosków o wsparcie, kierowanych przez aplikację „Pomoc WOT” z domów pomocy społecznej do poszczególnych brygad WOT. Stan na maj 2022r.

Źródło: Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez prof. Sławomira Byłenia.

<sup>1430</sup> Ibidem.

<sup>1431</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 09.12.2020r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

Aplikacja elektroniczna „Pomoc WOT” obsługująca platformę wsparcia samorządów, organów sanitarnych i podmiotów leczniczych, była autorską inicjatywą podchorążych Katedry Cybernetyki WAT i zyskała aprobatę dowództwa formacji. Za jej pomocą planowano przyspieszyć konwencjonalne wielostopniowe procedury w ramach których wnioski o pomoc składano przez samorządowców do wojewodów a ten dopiero przekazywał je do MON. Dzięki nowemu racjonalizatorskiemu rozwiązaniu, prośby takie mogli składać bezpośrednio zainteresowani np. dyrektorzy domów pomocy społecznej, urzędów czy szpitali. Wniosek ten trafiał do właściwej miejscowo brygady, gdzie był weryfikowany, oceniany i podejmowano decyzję o zaangażowaniu żołnierzy do poszczególnych miejscowych działań. W sumie w trakcie pandemii COVID-19, za pośrednictwem tej platformy zgłoszono 19 532 wniosków z 2845 instytucji<sup>1432</sup>.



Rysunek 64. Schemat ścieżki akceptowania wniosków składanych przez aplikację „Pomoc WOT”

Źródło: Materiał udostępniony autorowi dysertacji przez prof. Sławomira Byłenia.

Operacja Odporna Wiosna była realizowana w czasie newralgicznej pierwszej fali pandemii COVID-19, została zakończona 22 czerwca 2020r. i następnego dnia rozpoczęła się jej kontynuacja pod nazwą Trwała Odporność. Jej główne założenia zostały podobne skoncentrowane na niesieniu pomocy w ramach danych rejonów odpowiedzialności. Jak

<sup>1432</sup> S. Byłen, W. Nyszk, *Udział Wojsk Obrony Terytorialnej (...)*, op. cit., s. 46.

zaznaczono w monografii wydanej przez Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, w trakcie operacji Trwała Odporność położono dodatkowo nacisk na gaszeniu ognisk choroby i wsparcia opieki medycznej tak by zatrzymywać transmisję wirusa. Tym samym zintensyfikowano także działania komunikacyjne mające uświadamiać społeczeństwo na temat podstawowych wyzwań higieny, zabezpieczania przed możliwym zakażeniem a także przekazywania informacji o obowiązujących i zmieniających się zasadach bezpieczeństwa wprowadzanych przez rząd. Główne zadania zdefiniowano jako „linie wysiłku”. W pierwszej fazie operacji było to:

- rozwijanie świadomości sanitarnej i procedur weryfikacji stanu sanitarnego i zdrowia żołnierzy;
- szkolenie w warunkach zaostrzonego reżimu sanitarnego;
- utrzymanie sił w gotowości do wsparcia działań profilaktycznych i przeciwkryzysowych związanych z pandemią COVID-19;
- wzmacnianie świadomości i odpowiedzialności społeczności oraz jej członków<sup>1433</sup>.

W Kolejnych miesiącach, szczególnie gdy dostępne były szczepionki oraz rozpoczął się Narodowy Program Szczepień, do jednej z linii wysiłku zaadaptowano wsparcie tego procesu oraz wpisano w nie również wsparcie dla przedsiębiorstw a także działania z operacji Odporna Wiosna - wspomaganie samorządów i NGO, kontrole kwarantanny i wspólne działania z innymi służbami. Działania w ramach operacji Trwała Odporność, regulowały poniższe rozkazy gen Wiesława Kukuły:

- Rozkaz Nr 128/2020 z dnia 23.06.2020 r. w sprawie operacji wsparcia przez SZ RP działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SAS-CoV-2 pk: „Trwała Odporność”.
- Rozkaz Nr Z-68/2020 z dnia 01.11.2020 r. w sprawie operacji wsparcia przez SZ RP działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SAS-CoV-2 pk: „Trwała Odporność” na kampanię jesienną. - przejęcie części zadań służb medycznych w obszarze pobierania wymazów oraz administracyjnym i logistycznym wsparciu szpitali i podmiotów sanitarnych, wsparcie policji w procesie kontroli kwarantanny oraz osób znajdujących się w izolacji, wsparcie

---

<sup>1433</sup> (brak info o autorze), Zawsze gotowi, Zawsze blisko. Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2017 – 2022, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, (brak informacji i miejscu i dacie wydania), s. 296 – 297.

organów pomocy społecznej i organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania przeciwepidemiczne.

- Rozkaz Nr Z-84 DWOT z dnia 22.12.2020 r. w sprawie wsparcia działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SAS-CoV-2 realizowanych w ramach operacji pk: Trwała Odporność na kampanię zimową. — przejęcie części zadań służb medycznych w obszarze pobierania wymazów oraz administracyjnym i logistycznym wsparciu szpitali i podmiotów sanitarnych, wsparcie policji w procesie kontroli kwarantanny oraz osób znajdujących się w izolacji, wsparcie organów pomocy społecznej i organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania przeciwepidemiczne.
- Rozkaz Nr Z-20 DWOT z dnia 26.03.2021 r. w sprawie wsparcia działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SAS-CoV-2 realizowanych w ramach operacji pk.: Trwała Odporność na kampanię wiosenną. — utrzymanie wsparcia podmiotów medycznych, społeczności lokalnych, UPM, RARA oraz organów samorządu terytorialnego w działaniach związanych ze zwalczaniem epidemii oraz innych działaniach przeciwkryzysowych<sup>1434</sup>.

W pierwszym półroczu operacji Trwała Odporność, zdolności operacyjne Wojsk Obrony Terytorialnej, zwiększały się. Osiągnęły one możliwość wykonywania około 55 tys. wymazów tygodniowo (dla porównania w trakcie całej operacji Odporna Wiosna, wymazów tych pobrano około 100 tys.). W tym samym czasie żołnierze WOT pomagali w prawie wszystkich domach pomocy społecznej w Polsce działając w 743 na 824 takich ośrodków. Biorąc pod uwagę bezwzględny zakaz odwiedzin w szpitalach, przystąpiono do dedykowanej akcji „Łączymy na święta” dzięki, której żołnierze WOT pomagali seniorom obsługiwać sprzęt informatyczny i uzyskiwać połączenie wideo z rodzinami<sup>1435</sup>. Według danych udostępnionych autorowi dysertacji przed Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, w ramach Operacji Trwała Odporność zrealizowano:

- w obszarze wsparcia szpitali i służb sanitarnych żołnierze WOT wsparli około 1 000 szpitali i innych placówek medycznych w ramach których zespoły wymazowe pobrały ponad 3 598 000 wymazów, z czego:
  - ponad 550 000 pobrane w DPS, ZOL i innych;

---

<sup>1434</sup> Pismo gen. Grzegorza Barabiedy (...), op. cit.

<sup>1435</sup> Komunikat Ministerstwa Obrony Narodowej: Łączymy na święta, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/laczmy-na-swieta>, (dostęp z dnia 01.03.2025r.).



- ponad 278 000 wymazów pobrały zespoły WOT w ramach zorganizowanych punktów DRIVE-THRU („TEST & GO”);

Wojska Obrony Terytorialnej wspierały działanie systemu ELC (system elektronicznej ewidencji). W szczytowym okresie zadanie to realizowane były w ponad 390 szpitalach. Dodatkowo żołnierze aktywnie uczestniczyli w pracach administracyjno-logistycznych w szpitalach na terenie całego kraju między innymi wspierając w zasilaniu energią elektryczną przy wykorzystaniu elektrowni KEP-900 w 8 szpitalach tymczasowych.

- w obszarze budowy odporności indywidualnej i społecznej: żołnierze pomagali kombatantom Armii Krajowej i organizacji niepodległościowych. Było to około 20 000 akcji wsparcia na rzecz żołnierzy AK i ich rodzin. I wsparcie obejmowało umawianie wizyt domowych lekarzy, czy też transport na specjalistyczne badania;
- w obszarze wsparcia samorządów i organizacji pozarządowych, pomoc była udzielana na wniosek składany przez aplikację. W jej ramach złożonych zostało ponad 31 000 wniosków o wsparcie, a liczba zarejestrowanych w niej podmiotów wynosi ponad 4 000; u bardzo ważną częścią działalności WOT było wsparcie placówek opieki nad osobami starszymi. Szczególnym nadzorem ze strony WOT zostały otoczone Domy Pomocy Społecznej. W przypadku dziewięciu DPS-ów konieczna była ewakuacja pensjonariuszy i pracowników. Mniej widocznym, ale ważnym jest także obszar wsparcia stacji sanitarno-epidemiologicznych. Udzielono wsparcie 300 takim placówkom w co zaangażowanych było prawie 1 000 żołnierzy.
- w obszarze wsparcia Policji żołnierze WOT sprawdzili ponad 6,5 miliona adresów oraz wykonali ponad 11 000 patroli prewencyjnych (liczba ta znacząco zmalała w porównaniu z Operacją Odporna Wiosna)<sup>1436</sup>.

Operacja Trwała Odporność została zakończona w marcu 2022r. w jej ramach w szczycie działania zaangażowanych było dziennie 7 tys. żołnierzy. Przy takiej intensywności podejmowanych inicjatyw nie obyło się bez zakażeń zaangażowanego personelu. Według szacunków na COVID-19 zachorowało około 2 tys. żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej, żaden nie zmarł i nie odniósł trwałego uszczerbku na zdrowie z powodu powikłań. Gen Wiesław Kukuła szacował, że najwięcej z nich zaraziło się w szpitalach oraz domach pomocy społecznej, również wielu miało mieć kontakt z wirusem w pierwszych miesiącach pandemii podczas wykonywania zadań wraz ze Strażą Graniczną

---

<sup>1436</sup> Pismo gen. Grzegorza Barabiedy (...), op. cit.

gdy zajmowali się pomocą pasażerom wracających z krajów gdzie wirus był jeszcze bardziej powszechny. Późniejsza dostępność szczepień zapewne przyczyniła się do braku ofiar pandemii COVID-19 wśród żołnierzy WOT. Przywołując statystyki należy zaznaczyć, że żołnierze zawodowi tej formacji byli dużo bardziej skłonni przyjąć szczepionkę – zdecydowało się na to 94% z nich. Wśród żołnierzy terytorialnej służby wojskowej, współczynnik ten był znacząco niższy i oscylował w przedziale 60%<sup>1437</sup>.

## **5.2. Działania Wojsk Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce**

Żołnierze 12 Wielkopolskiej Brygady Obrony Terytorialnej im. gen. Stanisława Taczaka, której stałym rejonem odpowiedzialności było województwo wielkopolskie oraz lubelskie już 6 marca rozpoczęli pierwsze działania w ramach reagowania na pandemię COVID-19. Gen. Grzegorz Barabieda Zastępca Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej przyznaje, jednym z głównych działań tej jednostki było tworzenie zespołów wymazowych oraz wsparcie medyków w tym zakresie. Przedsięwzięcia te realizowane były dwóch formach: tworzenia mobilnych zespołów wymazowych oraz punktów Test&Go (w formule DRIVE THRU)<sup>1438</sup>. Pierwszy punkt Test&GO w Polsce, który współtworzyli żołnierze powstał 4 maja 2020r. w wielkopolskim Krotoszynie. O uruchomieniu tego typu inicjatywy informował Wiceprezes Rady Ministrów Mariusz Błaszczak, jednocześnie zapowiadając podobne miejsca w innych województwach, które powstaną na bazie mobilnych kontenerów i zostaną rozmieszczone na wniosek danego wojewody<sup>1439</sup>. Algorytm udziału w takim teście wyglądał następująco:

- skierowanie przez lekarza na badania;
- rejestracja na wymaz z ustaleniem dokładnego dnia i godziny badania;
- przyjazd własnym samochodem do punktu Test&Go oraz nie opuszczanie pojazdu (dalsza komunikacja odbywała się przez opuszczoną zazwyczaj przednią szybę);
- wypełnienie formularza wywiadu epidemiologicznego wykonywanego przez żołnierza WOT;
- pobranie próbek;

---

<sup>1437</sup> Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.02.2022r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.

<sup>1438</sup> Pismo gen. Grzegorza Barabiedy (...), op. cit.

<sup>1439</sup> Wpis Mariusza Błaszczaka na portalu Twitter, <https://x.com/mblaszczak/status/1257240994464088064>, (dostęp z dnia 17.03.2025r.).

- w następnej kolejności pobrane próbki były przekazywane do laboratorium i zazwyczaj następnego dnia osoba badana w formie telefonicznie lub też przez specjalną stronę Internetową otrzymywała informacje o wyniku.

Tabela 13. Działania punktów wymazowych Test&Go (w formule DRIVE THRU) w Wielkopolsce w których służyli żołnierze z 12 Wielkopolskiej Brygady Obrony Terytorialnej

| <b>Punkt</b> | <b>Data funkcjonowania</b>            | <b>Liczba pobranych wymazów</b> | <b>Liczba dodatnich</b> |
|--------------|---------------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| Krotoszyn    | 4 maja – 6 maja                       | 302                             | 2                       |
| Kalisz       | 11 maja                               | 747                             | 5                       |
| Kępno        | I tura 24 maja<br>II tura 1-3 czerwca | 2 886                           | 413                     |
| Ostrów       | 18 maja                               | 1 042                           | 12                      |
| Pleszew      | 25-27 maja                            | 630                             | 14                      |
| Rawicz       | 29-30 maja                            | 446                             | 1                       |
| Gniezno      | 1-5 czerwca                           | 352                             | 1                       |
| Ostrzeszów   | 4-5 czerwca                           | 429                             | 26                      |
| Poznań       | 8-10 czerwca                          | 745                             | 1                       |
| Piła         | 16-19 czerwca                         | 969                             | 0                       |
| Leszno       | 22-23 czerwca                         | 672                             | 1                       |
| Ostrzeszów   | 25-26 czerwca                         | 429                             | 26                      |
| Rawicz       | 3 lipca                               | 294                             | 6                       |
| Turek        | 6-8 lipca                             | 3 915                           | 135                     |
| Gostyń       | 9-10 lipca                            | 784                             | 7                       |
| Jarocin      | 14-16 lipca                           | 816                             | 15                      |

|                   |                |               |              |
|-------------------|----------------|---------------|--------------|
| Grabów nad Prosną | 14 lipca       | 152           | 1            |
| Rawicz            | 15-16 lipca    | 830           | 4            |
| Kościan           | 21-23 lipca    | 383           | 2            |
| Nowy Tomyśl       | 28-30 lipca    | 484           | 1            |
| Konin             | 4-6 sierpnia   | 924           | 3            |
| Mikstat           | 7 sierpnia     | 418           | 49           |
| DPS Mikstat       | 10 sierpnia    | 214           | 12           |
| Mikstat           | 11 sierpnia    | 309           | 13           |
| Mikstat Zakład    | 13 sierpnia    | 257           | 148          |
| Mikstat Zakład    | 15 sierpnia    | 113           | 13           |
| Koło              | 18-19 sierpnia | 843           | 20           |
| DPS Kochłowy      | 20 sierpnia    | 153           | 7            |
| Mikstat Zakład    | 20 sierpnia    | 235           | 76           |
| Ostrów            | 25-27 sierpnia | 382           | 31           |
| Kalisz            | 26 sierpnia    | 267           | 9            |
| Mikstat           | 27 sierpnia    | 78            | 32           |
| Mikstat           | 29 sierpnia    | 93            | 20           |
| <b>SUMA</b>       |                | <b>21 593</b> | <b>1 106</b> |

Źródło: Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres marzec – sierpień 2020 r., dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

W każdym z powyższych punktów służyło około 10 żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej. Punkty te były tworzone na wniosek lokalnych władz lub bezpośrednio wojewody. Najczęściej ustawiano je na parkingach przy szpitalach lub innych obiektach medycznych (np. przychodniach). Zazwyczaj punkty te tworzone jednokrotnie w danej miejscowości. Wyjątkiem był Mikstat (powiat ostrzeszowski) na terenie którego pod koniec

pierwszej fali pandemii wykryto kilka znacznych ognisk zakażeń. Jedno z nich znajdowało się w lokalnej firmie drobiarskiej, zatrudniającej kilkuset pracowników. Pojawiła się więc konieczność poddania testom kilkuset pracowników a tym samym potrzebny był punkt i infrastruktura, mogąca obsłużyć w krótkim czasie tylu pacjentów. W sumie wykryto tam ponad 300 zakażeń COVID-19 z czego większość testów przeprowadził punkt obsługiwany przez żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej.

Od 17 marca 2020r. zaczęły funkcjonować mobilne zespoły wymazowe. Różniły się one od punktów Test&Go, tym iż skupione były na pobieraniu wymazów indywidualnie a nie w sposób masowy. Zespoły te jeździły do domów pomocy społecznej, hospicjów osób starszych, mających problemy z poruszaniem się i przebywającym na kwarantannie. Procedura pobierania materiału odbywała się po uzyskaniu skierowania na badanie oraz telefonicznym umówieniu terminu. Najwięcej takich zespołów działało w trakcie pierwszej fali pandemii, do czerwca 2020r. jeździło ich 12, następnie liczba ta została zredukowana do 7. Działania te finansowo nie obciążały Wojsk Obrony Terytorialnej, w sumie kosztowały one prawie 3 mln zł z czego 100 000,00 zł pochodziło z rezerwy budżetu wojewody wielkopolskiego, 700 000,00 zł z rezerwy budżetu państwa, 50 000,00 zł z rezerwy budżetu wojewody wielkopolskiego, 1 000 000,00 zł z rezerwy budżetu państwa<sup>1440</sup>.



Rysunek 65. Weryfikacja tożsamości i wypełnienie formularza wywiadu epidemiologicznego w punkcie Test&Go współtworzonego przez 12WBOT

Źródło: 12 Wielkopolska Brygada Obrony Terytorialnej, <https://www.wojskopolskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-05-04w-testgo-juz-dziaa/#gallery-4>, (dostęp z dnia 17.03.2025r.).

<sup>1440</sup> Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres marzec – sierpień 2020 r., dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.



Rysunek 66. Pobieranie wymazu w punkcie Test&Go współtworzonego przez 12WBOT

Źródło: 12 Wielkopolska Brygada Obrony Terytorialnej, <https://www.wojskopolskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-05-04w-testgo-juz-dziaa/#gallery-4>, (dostęp z dnia 17.03.2025r.).



Rysunek 67. Standardowy punkt Test&Go współtworzony przez 12WBOT

Źródło: 12 Wielkopolska Brygada Obrony Terytorialnej, <https://www.wojskopolskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-05-04w-testgo-juz-dziaa/#gallery-4>, (dostęp z dnia 17.03.2025r.).

Kolejnym aspektem działania Wojsk Obrony Terytorialnej było wspieranie szpitali. W Wielkopolsce wsparcie 12 Brygady Obrony Terytorialnej było realizowane na wniosek właściwego samorządu na terenie, którego znajdowała się dana placówka. Priorytet miały te podmioty, które zostały przekształcone na placówki jednoimienne lub w których znajdowały się tzw. „oddziały covidowe”. W placówkach tych żołnierze WOT wykonywali nie tylko działania techniczne polegające na zbieraniu wywiadu epidemiologicznego ale także byli odpowiedzialni za wsparcie procesu logistycznego np. transportu dodatkowych łóżek i respiratorów ze składnic Agencji Mienia Wojskowego czy też dostarczania środków do dezynfekcji. Ponadto wykonywali następujące zadania:

- 1) budowa polowych izb przyjęć;
- 2) kierowanie własnego personelu do prac w opiece medycznej;
- 3) wsparcie rodzin personelu medycznego;
- 4) prowadzenie wywiadów środowiskowych;
- 5) pomiar temperatury;
- 6) pobieranie wymazów;
- 7) krwiodawstwo (zarówno oddawanie krwi jak i pomoc w obsłudze tego procesu)<sup>1441</sup>.

W odniesieniu do budowy polowych izb przyjęć, zadanie to było szczególnie ważne w początkowej fazie pandemii, gdy szpitale nie miały wypracowanych jeszcze procedur i mechanizmów izolowania części brudnych (covidowych) od innych części kompleksu. Stworzenie kontenerowej izby zlokalizowanej przed budynkiem pozwalało na dokonanie oceny kwalifikacji stanu pacjentów i podjęcia decyzji czy należy skierować ich do placówki jednoimiennej (lub na oddział covidowy) czy też przyjąć na oddziały na których nie leżeli pacjenci chorzy zakaźnie. Polowe izby przyjęć zbudowano przy szpitalu w Kaliszu, Wolicy, Ostrowie Wielkopolskim oraz Poznaniu<sup>1442</sup>. Inne działania wspierające szpitale w odróżnieniu od funkcjonujących w danym miejscu przez zaledwie kilka dni punktów wymazowych, były prowadzone w sposób ciągły. Żołnierze skierowani do danej placówki pomagali w niej po kilkanaście dni, kilka tygodni a nawet dłużej. Zdążyło się, że na polecenie władz samorządowych i kierownictwa szpitala, w miejscach tych tworzone specjalne sale w których zładowały się łóżka, zaplecze sanitarne i kuchenne w których żołnierze mogli odpocząć. Tego typu rozwiązanie wprowadzono np. w Samodzielnym

---

<sup>1441</sup> K. Gąsiorek, A. Marek, *Działania Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 jako przykład wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa*, „Widza Obronna” nr 3/2020, s. 71.

<sup>1442</sup> Kaliski szpital zaopatrzony w doraźną izbę przyjęć, <https://www.wojsko.polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-19k-kaliski-szpital-zaopatrzone-w-dorazna-izbe-przyjec/>, (dostęp z dnia 18.03.2025r.).

Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Słupcy<sup>1443</sup>. Według danych udostępnionych przez Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, w Wielkopolsce żołnierzy skierowano do pomocy w kilkudziesięciu szpitalach. Przyjętym ustandaryzowanym rozwiązaniem, stało się wysyłanie około 10 żołnierzy do danej placówki. Najczęściej były to osoby mieszkające w danym mieście/powiecie. W trakcie całej pandemii COVID-19 przedstawiciele 12 WBOT działali w następujących obiektach:

- Szpital Powiatowy w Złotowie;
- Szpital Specjalistyczny im. Stanisława Staszica w Pile;
- Szpital Powiatowy w Wyrzysku;
- Szpital Powiatowy im. prof. Romana Drewsa w Chodzieży;
- Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Czarnkowie;
- Zespół Opieki Zdrowotnej w Wągrowcu;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Obornikach;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Międzychodzie;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Nowym Tomyślu;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Grodzisku w Wielkopolskim;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Wolsztynie;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Kościanie;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Gostyniu;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Słupcy;
- Wojewódzki Szpital Zespolony w Lesznie;
- Szpital Powiatowy w Rawiczu;
- Szpital Kliniczny Przemienienia Pańskiego UM w Poznaniu;
- Samodzielny Publiczny ZOZ MSWiA im. prof. Ludwika Bierkowskiego;
- Szpital Wojewódzki w Poznaniu;
- Szpital Powiatowy im. Tadeusza Malińskiego w Śremie;
- Szpital Średzki Serca Jezusowego;
- Szpital Powiatowy we Wrześniu;
- Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Turku;
- Pleszewskie Centrum Medyczne w Pleszewie;

---

<sup>1443</sup> Wywiad z drem Jackiem Bartkowiakiem (...), op. cit.



- Szpital Powiatowy w Jarocinie;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Ostrowie Wielkopolskim;
- Wojewódzki Szpital Zespolony im. I. Perzyny w Kaliszu;
- Ratownictwo Medyczne „Wawrzyniak” S.C;
- Samodzielny Publiczny ZOZ w Kępnie<sup>1444</sup>.

Miejszem szczególnie podatnym na zakażenia wirusem SARS CoV-2 stały się domy pomocy społecznej. Ze względu na specyfikę, iż w placówkach tych przebywają starsze osoby często z wieloma chorobami współistniejącymi i osłabionej odporności, zakażenie jednego pacjenta szybko przeradzało się w wiele kolejnych często obejmując całą placówkę. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przygotowało szczegółowe wytyczne dotyczące zasad bezpieczeństwa w tych obiektach. Polegały one na częściowym odcięciu pacjentów od świata zewnętrznego począwszy od zakazu odwiedzin, wstrzymania nowych przyjęć (nowi pensjonariusze mogli być bezobjawowo zakażeni). Nie były to jedyne przedsięwzięcia służące ochronie. Przebywające w nich osoby starano się w izolować wewnątrz budynku poprzez ograniczanie kontaktów pomiędzy poszczególnymi salami, unikania integracyjnych spotkań grupowych, wprowadzenie rotacyjnej pracy personelu. Niestety przedsięwzięcia te nie okazały się skuteczne i domy pomocy społecznej stały się ogniskami choroby. Według przygotowanej procedury, po wykryciu COVID-19 w placówce należało wydzielić strefę „covidową” w której będą leżeli zakażeni pacjenci niewymagający hospitalizacji. Do części tej mieli nie mieć dostępu zdrowi pacjenci oraz niewydelegowany personel<sup>1445</sup>. W Wielkopolsce szczególnym i pierwszym przykładem pogarszającej się sytuacji był Dom Pomocy Społecznej w Kaliszu. Informacje o kolejnych zakażeniach w tej placówce podawały największe ogólnopolskie media. 17 kwietnia ośrodek ten skrajnie wyczerpana opuściła ostatnia pielęgniarka opiekująca się pacjentami, w środku zostali jedynie chorzy na COVID-19 pensjonariusze oraz opiekunki (siostry zakonne) niemające uprawnień by np. wykonywać niezbędne zastrzyki. Według przekazów medialnych, inni medycy odmówili pomocy w ośrodku ponieważ nie było w nim śluz do dezynfekcji oraz podziału pacjentów na tych z rozpoznaniem zakażeniem SARS CoV-2 i zdrowych<sup>1446</sup>. Tego samego dnia Wojewoda Wielkopolski podjął decyzję o ewakuowaniu

<sup>1444</sup> Pismo gen. Grzegorza Barabiedy (...), op. cit.

<sup>1445</sup> J. Jagura, *Domy pomocy społecznej w dobie pandemii. Doświadczenia, potrzeby, wyzwania*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2020, s. 4 – 8.

<sup>1446</sup> M. Chłustun, *Dramat w DPS w Kaliszu. Jedyna pielęgniarka opuściła ośrodek*, [www.rmfm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-dramat-w-dps-w-kaliszu-jedyna-piellegniarka-opuscilaosrodek,nId,4445302#crp\\_state=1](http://www.rmfm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-dramat-w-dps-w-kaliszu-jedyna-piellegniarka-opuscilaosrodek,nId,4445302#crp_state=1), (dostęp z dnia 19.03.2025r.).

pacjentów i przewiezienia ich do specjalistycznego szpitala. W zadaniu tym wzięli udział żołnierze z 6 Batalionu Chemicznego Sił Powietrznych ze Śremu, 2 Wojskowego Szpitala Polowy z Wrocławia, Żandarmerii Wojskowej oraz 12 Wielkopolskiej Brygady Obrony Terytorialnej, która koordynowała cały proces. W sumie do szpitala zakaźnego przy ul. Szwajcarskiej w Poznaniu, przewieziono 26 pacjentów chorych na COVID-19<sup>1447</sup>.

Nie była to jedyne takie działanie, kilka dni później konieczna była również ewakuacja kolejnego kaliskiego ośrodka - Centrum Opieki Długoterminowej Salus, z którego przewieziono dwukrotnie większą liczbę pacjentów. W ewakuację tego ośrodka była zaangażowana największa liczba żołnierzy – 80, w porównaniu do kolejnych tego typu inicjatyw w których zazwyczaj działało 30 – 40 przedstawicieli 12 WBOT. W ramach kolejnych działań w sumie wielkopolscy terytorialsi ewakuowali 9 ośrodków i przetransportowali 612 osób<sup>1448</sup>. W trakcie tych działań nawiązana została bezpośrednia współpraca WOT z wojskami chemicznymi. Te wyspecjalizowane jednostki prowadziły dezynfekcję domów pomocy społecznej po przewiezieniu pensjonariuszy do szpitali<sup>1449</sup>.

Tabela 14. Ewakuacje domów pomocy społecznej przeprowadzone przez 12 Wielkopolską Brygadę Wojsk Obrony Terytorialnej

| Miejsce działania                              | Okres realizacji    |
|------------------------------------------------|---------------------|
| DPS w Kaliszu                                  | 17 – 18. 04. 2020r. |
| Centrum Opieki Długoterminowej Salus w Kaliszu | 23 - 24.04.2020r.   |
| DPS w Pleszewie                                | 23 - 24.04.2020 r.  |
| DPS w Kaliszu                                  | 23 - 24.04.2020 r.  |
| DPS w Mościskach                               | 11.08.2020 r.       |
| DPS w Chumiętkach                              | 17.09.2020 r.       |
| DPS w Rogowie                                  | 17.09.2020 r.       |
| DPS w Zielonej Górze (woj. lubuskie)           | 05.10.2020 r.       |
| DPS w Zielonej Górze (woj. lubuskie)           | 07-08.10.2020 r.    |

Źródło: Dane udostępnione autorowi dysertacji przez Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej.

<sup>1447</sup> *Sprawną ewakuację DPS w Kaliszu – pomogli żołnierze*, [www.wojsko-polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-17q-sprawnawewakuacje-dps-w-kaliszu-pomogli-zonierze/](http://www.wojsko-polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-17q-sprawnawewakuacje-dps-w-kaliszu-pomogli-zonierze/), (dostęp z dnia 19.03.2025r.).

<sup>1448</sup> Pismo gen. Grzegorza Barabiedy (...), op. cit.

<sup>1449</sup> A. Pieczywok, *Rola i znaczenie Wojsk Obrony Terytorialnej jako instytucji integrującej i wspierającej społeczeństwo w czasie pandemii*, [w:] N. Piłkuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac (red.), *Wybrane krajowe i międzynarodowe aspekty polityki społecznej w czasie pandemii koronawirusa*, Wydawnictwo Scriptum, Kraków 2020, s. 224.



Rysunek 68. Działania 12 WBOT w szpitalach. 1; 2; – pomoc w transporcie chorych (w pomarańczowym kombinezonie na 2 zdjęciu dowódca 124 batalionu lekkiej piechoty), 3; 4; - budowa polowych modułowych izb przyjęć, 5; 6; - dostarczanie środków do dezynfekcji oraz innego wyposażenia

Źródło: 12 Wielkopolska Brygada Obrony Terytorialnej, <https://www.wojsko-polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-29t-wielkopolscy-terytorialsi-podsumowuja-miesiac-operacji-odpornawiosna/>, (dostęp z dnia 17.03.2025r.).

Tworzenie punktów wymazowych, pomoc w szpitalach oraz ewakuacja domów pomocy społecznej były najbardziej widocznymi i masowymi działaniami, które skupiły uwagę społeczeństwa oraz mediów. 12 Wielkopolska Brygada Wojsk Obrony Terytorialnej reagując na zmieniające się zasady bezpieczeństwa wprowadzane przez rząd, podjęła współpracę z Policją w celu zwiększania możliwości działań. Kooperacja taka odbywała się min. w czasie sylwestrowo-noworocznego zakazu przemieszczania się, gdy wspólne patrole policyjno – wojskowe pilnowały przestrzegania tych zasad. Jak podaje gen. Rafał Miernik,

ówczesny dowódca 12 WBOT, w sumie zrealizowano 5 636 wspólnych patroli. Oprócz tego, żołnierze WOT w tej brygady odwiedzili 331 956 adresów w ramach kontrolowania przestrzegania zasad kwarantanny (wizyty te odbyły się zarówno w województwie wielkopolskim jak i lubuskim). Jednym z mniej konwencjonalnych działań była pomoc w Domu Dziecka nr 2 w Poznaniu. Po wykryciu zakażenia u tamtejszych podopiecznych, kierownictwo placówki zgłosiło się z prośbą o pomoc do Wojsk Obrony Terytorialnej. Na ten wniosek, skierowano do placówki czterech żołnierzy, którzy zamieszkali tam na dwa tygodnie i wspierali opiekę nad dziećmi<sup>1450</sup>. Po rozpoczęciu Narodowego Programu Szczepień, do jego promocji oraz organizacji wykorzystano przedstawicieli Sił Zbrojnych. Działania WOT w Wielkopolsce, skupione były na dowożeniu seniorów i kombatanów do punktów szczepień. W ten sposób zaszczepiono 170 z nich<sup>1451</sup>. Rozpoczęta w 2021r. ogólnopolska akcja „Zaszczep się w majówkę”, miała też regionalny charakter. Od 1 do 3 maja na terenach przy jeziorze Maltańskim w Poznaniu zorganizowano czasowy punkt szczepień. Przedsięwzięcie było zaplanowane w ten sposób, by wszystkie chętne i uprawnione do tego osoby, bez rejestracji mogły przyjąć jednodawkową szczepionkę koncernu Johnson & Johnson. Preparat podawali pracownicy Szpitala Miejskiego im. Franciszka Raszei a za kwestie logistyczne, organizacyjne i porządkowe odpowiadała 12 Wielkopolska Brygada Wojsk Obrony Terytorialnej. W ten sposób, w ciągu zaledwie jednego weekendu, zaszczepiono ponad tysiąc osób<sup>1452</sup>. Przeciwdziałanie pandemii COVID-19 w Wielkopolsce Wojska Obrony Terytorialnej zakończyły już pod koniec 2021r., chociaż operacja Trwała Odporność, w innych regionach realizowana była jeszcze do marca 2022r.<sup>1453</sup>

### **5.3. Ocena działań WOT w Wielkopolsce w placówkach ochrony zdrowia i DPS**

Przywołanie zaprezentowanych w dwóch poprzednich podrozdziałach danych nie może być jedynym elementem badań zaangażowania Wojsk Obrony Terytorialnej w przeciwdziałanie pandemii COVID-19 w Wielkopolsce. Odwołując się do dziedzictwa nauk społecznych, które od 2020r. starają się wypracować metody oraz techniki lepszego zrozumienia jaki efekt w minionych latach wywarła globalna choroba zakaźna, należy także

---

<sup>1450</sup> R. Miernik, K. Antkowiak, L. Konopka, *Wojska Obrony Terytorialnej w przeciwdziałaniu COVID-19 (...)*, op., cit., s. 307 - 315.

<sup>1451</sup> Ibidem.

<sup>1452</sup> Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres marzec - sierpień 2021r., dokument udostępniony autorowi dysertacji przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

<sup>1453</sup> Pismo gen. Grzegorza Barabiedy (...), op. cit.

określić jak do danych kwestii odnoszą się nie tylko wykonawcy polityki bezpieczeństwa w tym przypadku Siły Zbrojne RP ale także zapytać w jaki sposób oceniają te działania podmioty będące beneficjentami udzielonej pomocy. Według wskazań naukowców, którzy wcześniej podejmowali badania na temat ocen bezpieczeństwa zdrowotnego w przedmiotowym okresie, obszar zainteresowania należy zawęzić do konkretnej grupy społecznej/wiekowej/zawodowej tak by uzyskać miarodajne wyniki<sup>1454</sup>. Korzystając z tych doświadczeń właściwe wydaje się zidentyfikowanie obszaru badawczego. W procesie tym występują również pewne proceduralne utrudnienia. Niemożliwe wydaje się zbadanie ocen i doświadczeń osób, które bezpośrednio korzystały z pomocy żołnierzy 12 Wielkopolskiej Brygady Obrony Terytorialnej. Powodów tego jest kilka. Po pierwsze osoby korzystające np. z punktów Test&Go, mogły nie mieć świadomości, że są obsługiwani przez żołnierzy Sił Zbrojnych RP. Taka percepcja może brzmieć w nieco uproszczony sposób, jednak należy pamiętać, że wszystkie osoby pracujące w punktach wymazowych nosiły białe kombinezony ochronne, które w żaden sposób nie pozwalały na identyfikację iż dana osoba jest obsługiwana na w „zmilitaryzowanym punkcie”. Kolejna trudność wiąże się z dotarciem oraz zidentyfikowaniem osób, będących bezpośrednimi beneficjentami otrzymanej pomocy tzn. określania kto z nich miał np. wykonywany wymaz, mierzoną temperaturę czy też zbierany wywiad epidemiczny przez żołnierza. Próbuąc rozwiązać ten dylemat można byłoby oprzeć się na zawężeniu pacjentów do tych, którzy leżeli w danych szpitalach w czasie pandemii. By jednak móc zweryfikować te informacje nalazłoby jednak sięgnąć do newralgicznych danych tych podmiotów co biorąc pod uwagę uwarunkowania prawne, ochronę informacji medycznych i danych osobowych nie byłoby możliwe. Nauka daje jednak możliwość rozwiązywania skomplikowanych problemów. W tym celu należy stworzyć autorski model badania oraz spersonalizowaną jego strukturę. Właściwym rozwiązaniem wydaje się być, zbadanie ocen, opinii oraz refleksji osób, które w czasie pandemii COVID-19, bezpośrednio współpracowały z żołnierzami WOT. W tym celu, należy stworzyć ankietę spersonalizowaną pod personel szpitali oraz domów pomocy społecznej. Dzięki takiemu rozwiązaniu, będzie możliwość wysłuchania opinii profesjonalistów, którzy na co dzień pracują w sektorze ochrony zdrowia oraz będą w stanie ocenić czy wojskowa pomoc była właściwa, celowa oraz skuteczna. Tak określona grupa

---

<sup>1454</sup> J. Sadłowska – Wrzesińska, M. Serwin, A. Waśkowska, *Badanie opinii studentów na temat bezpieczeństwa zdrowotnego w stanie pandemii. Budowa i zasady stosowania autorskiego kwestionariusza ankiety*, [w] M. Tomaszuk, D. Dymek (red.), *Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia w Wielkopolsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2023, s. 98 - 99.

badawcza, będzie właściwą kanwą do przeprowadzenia analizy ilościowej zjawiska, które nie było wcześniej przedmiotem naukowych dociekań. Badanie zostanie przeprowadzone na grupie losowej, osób które zadeklarują, iż w okresie pandemii COVID-19, pracowały w podmiotach w których służyli żołnierze 12 Wielkopolskiej Brygady Wojsk Obrony Terytorialnej<sup>1455</sup>. Kwestionariusz ankiety jako narzędzie badawcze powinien zostać skonstruowany według następujących wytycznych według, których pytania powinny być: ułożone w sposób logiczny, sformułowane w sposób zrozumiały oraz jasny dla respondentów, odpowiednie dla możliwości poznawczych respondentów, nie mogą sugerować odpowiedzi<sup>1456</sup>.

Na bazie tych ustaleń ankieta badawcza została skierowana do pracowników następujących placówek ochrony zdrowia oraz domów pomocy społecznej w których według danych przekazanych przez Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, służyli/pomagali żołnierze WOT. Były to: Szpital Powiatowy w Złotowie, Szpital Specjalistyczny im. Stanisława Staszica w Pile, Szpital Powiatowy w Wyrzysku, Szpital Powiatowy im. prof. Romana Drewsa w Chodzieży, Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej w Czarnkowie, Zespół Opieki Zdrowotnej w Wągrowcu, Samodzielny Publiczny ZOZ w Obornikach, Samodzielny Publiczny ZOZ w Międzychodzie, Samodzielny Publiczny ZOZ w Nowym Tomyślu, Samodzielny Publiczny ZOZ w Grodzisku w Wielkopolskim, Samodzielny Publiczny ZOZ w Wolsztynie, Samodzielny Publiczny ZOZ w Kościanie, Samodzielny Publiczny ZOZ w Gostynie, Samodzielny Publiczny ZOZ w Słupcy, Wojewódzki Szpital Zespolony w Lesznie, Szpital Powiatowy w Rawiczu, Szpital Kliniczny Przemienienia Pańskiego UM w Poznaniu, Samodzielny Publiczny ZOZ MSWiA im. prof. Ludwika Bierkowskiego, Szpital Wojewódzki w Poznaniu, Szpital Powiatowy im. Tadeusza Malińskiego w Śremie, Szpital Średzki Serca Jezusowego, Szpital Powiatowy we Wrześniu, Szpital Pomnik Chrztu Polski w Gnieźnie, Samodzielny Publiczny ZOZ w Turku, Pleszewskie Centrum Medyczne w Pleszewie, Szpital Powiatowy w Jarocinie, Samodzielny Publiczny ZOZ w Ostrowie Wielkopolskim, Wojewódzki Szpital Zespolony im. I. Perzyny w Kaliszu, Samodzielny Publiczny ZOZ w Kępnie, DPS w Kaliszu, Centrum Opieki Długoterminowej Salus w Kaliszu, Dom Pomocy Społecznej w Pleszewie, Dom Pomocy Społecznej w Kaliszu Dom Pomocy Społecznej w Mościskach, Dom Pomocy Społecznej

---

<sup>1455</sup> E. Krok, *Budowa kwestionariusza ankietowego a wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr (27)/2015, s. 57 - 60.

<sup>1456</sup> K. Górka, A. Rożej, *Wybrane metody empiryczne w naukach o bezpieczeństwie*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” nr 2/2013, s. 14.

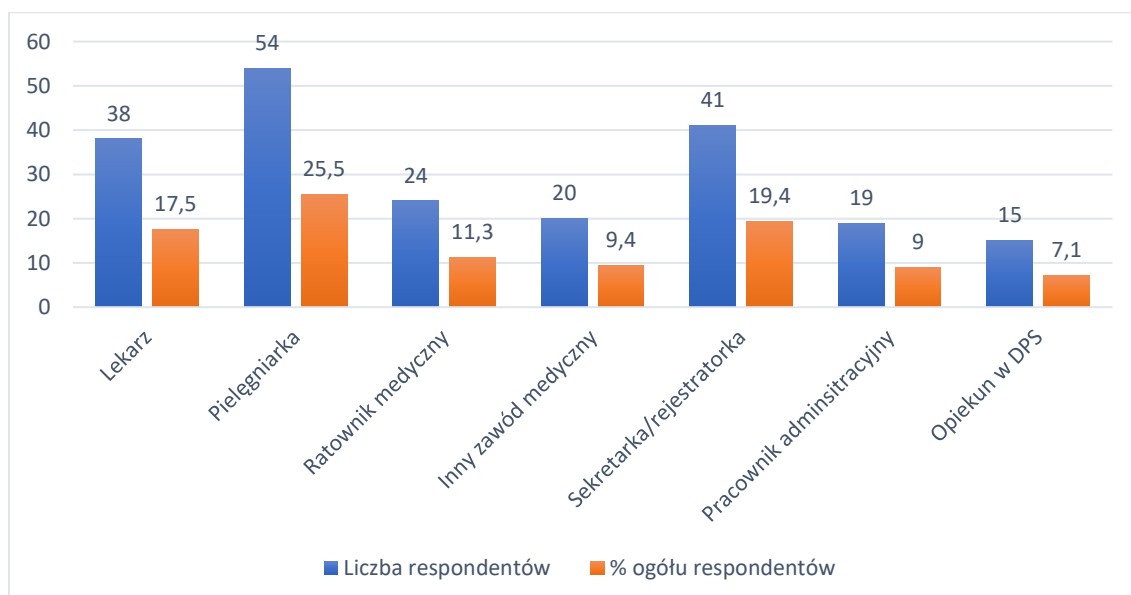
w Chumiętkach, Dom Pomocy Społecznej w Rogowie. Osoby zainteresowane wzięciem udziału w badaniu poproszono o wypełnienie w formie elektronicznej odpowiedzi na poniższe pytania:

1. Czy pracował Pan/Pani w obecnej placówce ochrony zdrowia/Domu Pomocy Społecznej w czasie pandemii COVID-19? (Tak/Nie)?
2. Czy w swoim miejscu pracy w czasie pandemii COVID-19, spotkał się Pan/Pani z działaniami żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej?
3. Jaki zawód Pan/Pani wykonuje?
4. Czy przed pandemią COVID-19 wiedział Pan/Pani o istnieniu Wojsk Obrony Terytorialnej?
5. Czy posiada Pan/Pani wiedzę na temat czym są Wojska Obrony Terytorialnej?
6. Czy w czasie pandemii COVID-19 bezpośrednio Pan/Pani współpracował/a z żołnierzami Wojsk Obrony Terytorialnej wykonującymi działania w Pana/Pani miejscu pracy?
7. Z jakimi działaniami wykonywanymi przez Wojska Obrony Terytorialnej w Pani/Pana miejscu pracy się Pani/Pan spotkał?
8. Jak ocenia Pani/Pan zaangażowanie żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej w obowiązki wykonywane w czasie pandemii COVID-19?
9. Jak ocenia Pan/Pani działania Wojsk Obrony Terytorialnej w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19?
10. Jak ocenia Pan/Pani działania rządu w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19?
11. Czy Pana/Pani zdaniem w trakcie pandemii COVID-19 konieczna była pomoc Wojsk Obrony Terytorialnej w Pani/Pana miejscu pracy?

W sumie udało się uzyskać odpowiedź od 257 respondentów. Pierwsze pytanie było przesiewowe, tak by zweryfikować czy dana osoba w czasie pandemii COVID-19 pracowała w danym miejscu i jednocześnie jej dalsze odpowiedzi można wziąć pod uwagę przy tworzeniu dalszej analizy. Odpowiedzi twierdzącej (tak) udzieliło 235 respondentów, tym samym zostali oni dopuszczeni do udzielenia odpowiedzi na dalsze pytania. Można więc przyjąć, że zweryfikowana grupa badawcza, która miała okazję pracować w miejscach w których byli obecni żołnierze WOT i zostać poproszona o odpowiedź na kolejne pytanie to 235 osób. Drugie pytanie było ostatnim z przesiewowych. Dotyczyło ono tego czy respondenci w swoim miejscu pracy spotkali się z działaniami Wojsk Obrony Terytorialnej. Należy przyjąć, że tylko i wyłącznie osoby, które widziały lub bezpośrednio

współpracowały z żołnierzami są kompetentne do tego by ocenić w ankiecie ich lokalne działania. Pozytywnie na nie odpowiedziało 211 respondentów, tym samym osoby te zostały dopuszczone do wypełnienia dalszej części ankiety. Osoby te są więc zawężoną właściwą grupą badawczą.

Trzecie pytanie dotyczące wykonywanych przez ankietowanych zawodów miało na celu określenie specyfiki pracy respondentów, którzy godzili się wziąć udział w badaniu. Odpowiedzi na nie udzieliło 211 osób. Należy podkreślić, iż cenne jest doświadczenie i oceny nie tylko i wyłącznie kadry medycznej ale także personelu, który zajmuje się w tych placówkach innymi zadaniami. O ile kooperacja z lekarzami i pielęgniarkami, które najbardziej są kojarzone z udzielaniem świadczeń w szpitalach to nie należy zapominać o innych równie ważnych pracownikach tego systemu. Dla przypomnienia, żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej pomagali również w działaniach logistycznych, za których zakres w placówkach ochrony zdrowia odpowiadają zazwyczaj pracownicy administracyjni w zakresie ewidencjonowania zasobów, zamawiania ich i zlecania przechowywania. Podejmując inne zadania, żołnierze WOT musieli także współpracować z sekretarkami medycznymi, które odpowiadały m.in. za wprowadzanie do elektronicznego systemu danych z formularzy wywiadu epidemicznego czy też rejestratorkami zajmującymi się umawianiem terminów szczepień w szpitalnych punktach stacjonarnych.

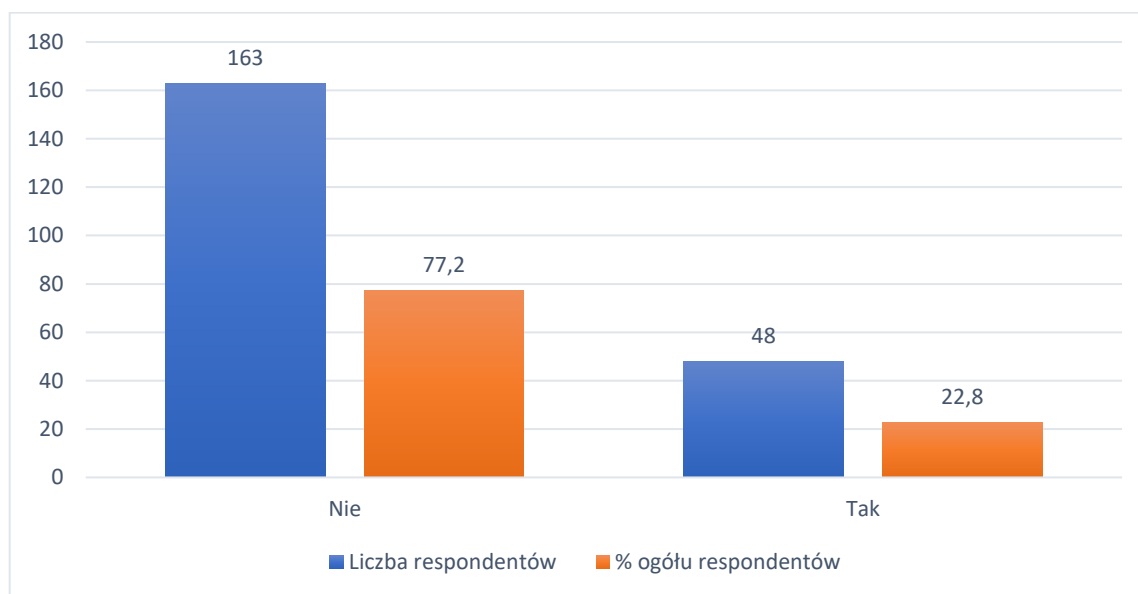


Rysunek 69. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Jaki zawód Pani/Pan wykonuje? Możliwe odpowiedzi: Lekarz, pielęgniarka, ratownik medyczny, inny zawód medyczny, opiekun w DPS, sekretarka medyczna/rejestratorka, pracownik administracyjny

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.



W badaniu najwięcej wzięło udział pielęgniarek – 54 osoby co stanowiło ponad 25% grupy dopuszczonych do badania respondentów. Sekretarki/ rejestratorki medyczne były drugą największą grupą 41 osób, stanowiącą prawie 20%. Na trzecim miejscu znaleźli się lekarze, w badaniu wzięło udział 38 z nich – 17,5% ogółu respondentów. Kolejni pod względem liczby uczestników byli: ratownicy medyczni – 24 osoby (11,3%), inne zawody medyczne – 20 osób (9,4%), pracownicy administracyjni 19 osób (9%) oraz opiekunowie w domach pomocy społecznej – 15 osób (7,1%).



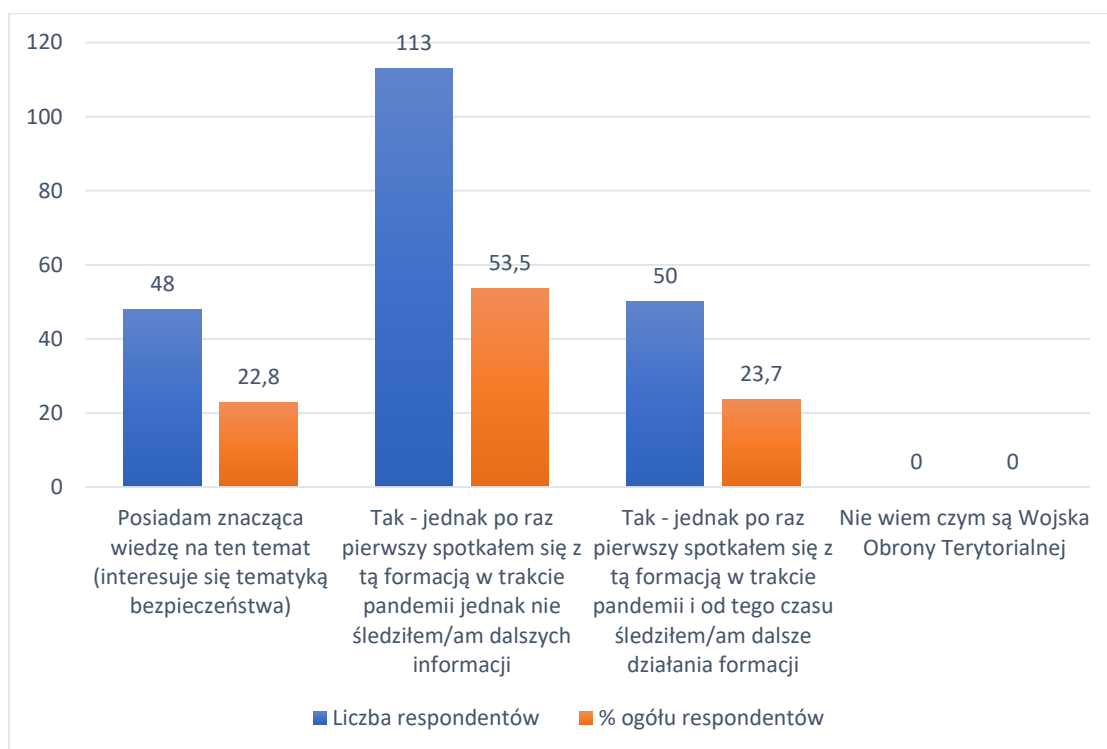
Rysunek 70. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Czy przed pandemią COVID-19 wiedział Pan/Pani o istnieniu Wojsk Obrony Terytorialnej? Możliwe odpowiedzi tak/nie

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W czwartym pytaniu poproszono respondentów o udzielenie odpowiedzi czy przed pandemią COVID-19 wiedzieli o istnieniu Wojsk Obrony Terytorialnej. Wyniki mogą wydawać się zaskakujące ponieważ większość z nich 77,2% odpowiedziała, iż nie słyszała wcześniej o tej formacji. Jedynie 48 osób (22,8%) przed 2020 rokiem posiadało taką wiedzę. Dane należy jednak poddać pewnej analizie, pracownicy szeroko rozumianego sektora ochrony zdrowia, biorąc pod uwagę ich charakterystykę zadań zawodowych, zazwyczaj nie są osobami na bieżąco śledzącymi tematy związane z bezpieczeństwem militarnym. Wojsk Obrony Terytorialnej będące częścią Sił Zbrojnych, zapewne były dla tych osób po prostu częścią armii bez zwracania szczególnej uwagi i umiejętności rozróżnienia jej poszczególnych rodzajów. Należy pamiętać, że Wielkopolska jest rejonem położonym w środkowo – zachodniej części kraju. W związku z tym zgodnie z harmonogramem tworzenia poszczególnych brygad 12WBOT utworzono relatywnie późno. Formalnie

powstała w 2018r. jednak najpierw utworzono dowództwo, kompletowano kadrę oficerską a następnie przystąpiono do tworzenia poszczególnych batalionów. Patrząc tylko i wyłącznie na kalendarz należy zaznaczyć, iż w przededniu wybuchu pandemii żołnierze tej brygady nie byli nawet w stanie przejść całego 3 letniego, składającego się z kilku etapów – opisanego w poprzednich podrozdziałach procesu szkolenia. Tym samym właściwym wytłumaczeniem wyniku badania jest to, iż respondenci nie posiadali wiedzy na temat istnienia WOT ponieważ była to relatywnie nowa formacja dodatkowo dopiero budowana w omawianym województwie.

W piątym pytaniu respondenci mieli za zadanie udzielić odpowiedzi czy oraz jaką posiadają wiedzę na temat Wojsk Obrony Terytorialnej. Większość z nich – ponad 53% przyznała, że po raz pierwszy spotkała się z informacjami o tej formacji w trakcie pandemii COVID-19. Od tego czasu nie zgłębiali jednak swojej wiedzy w tym temacie i nie śledzili danych o kolejnych inicjatywach podejmowanych przez żołnierzy najmłodszego rodzaju Sił Zbrojnych RP.

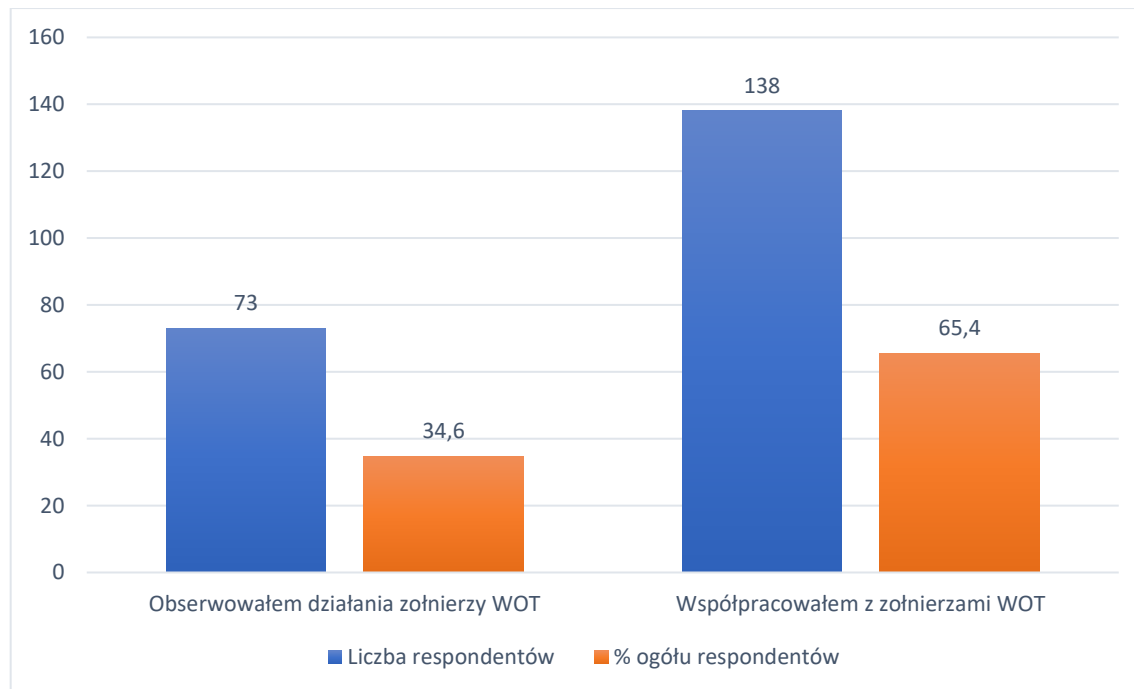


Rysunek 71. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Czy posiada Pan/Pani wiedzę na temat czym są Wojska Obrony Terytorialnej? Możliwe odpowiedzi: Posiadam znaczącą wiedzę na ten temat (interesuje się tematyką bezpieczeństwa); Tak - jednak po raz pierwszy spotkałem się z tą formacją w trakcie pandemii jednak nie śledziłem/am dalszych informacji; Tak - jednak po raz pierwszy spotkałem się z tą formacją w trakcie pandemii i od tego czasu śledziłem/am dalsze działania formacji; Nie wiem czym są Wojska Obrony Terytorialne

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Kolejną najbardziej liczną grupą stanowiącą ponad 23% badanych są również osoby, które po raz pierwszy spotkały się z terytorialsami w trakcie działań przeciwpandemicznych. W odróżnieniu od poprzedników, osoby te śledziły dalsze informacje o działaniach Wojsk Obrony Terytorialnej i wykazywały zainteresowanie tematyką. Najmniej liczni, stanowiący ponad 22% są pasjonaci problematyki bezpieczeństwa. Wynik ten można bezpośrednio powiązać z poprzednim pytaniem, w którym respondenci deklarowali wiedzę o WOT przed pandemią COVID-19. W ankiecie była jeszcze jedna możliwa do udzielania odpowiedź, jednak nikt zadeklarował, że nie wie czym są Wojska Obrony Terytorialnej. Świadczy to o właściwym określeniu grupy badawczej na kanwie dwóch pierwszych przesiewowych pytań. Odpowiedzi na powyższe pytanie udzieliło 211 respondentów.

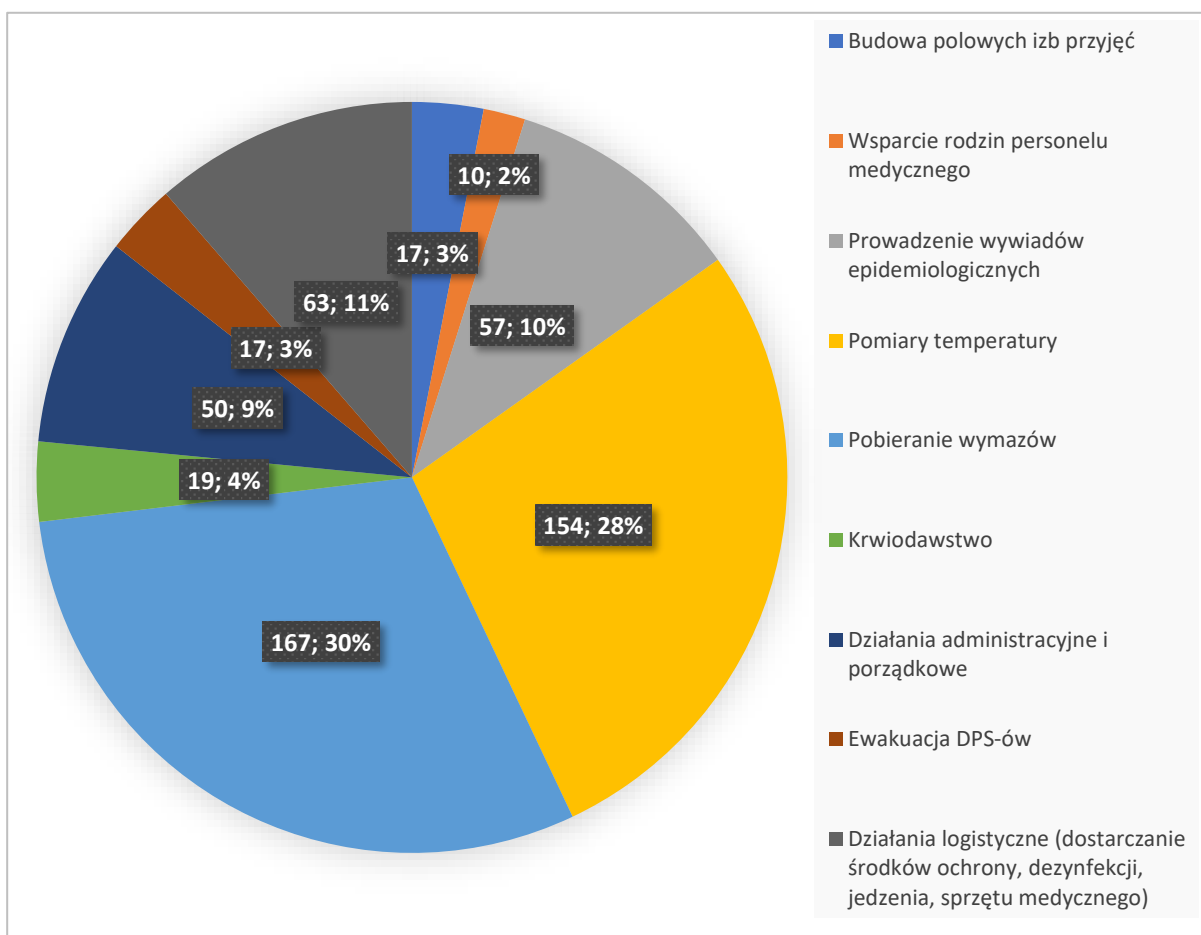
W szóstym pytaniu poproszono uczestników ankiety o odpowiedź czy bezpośrednio współpracowali z żołnierzami Wojsk Obrony Terytorialnej czy tylko mieli możliwość obserwowania pomocy, której udzielali wojskowi. Większość respondentów – 138 co stanowi ponad 65% ogółu, współpracowała, natomiast 76 osób (34,6%) ze względu na inny zakres obowiązków jedynie miała możliwość przyglądać się określonym przedsięwzięciom. Odpowiedzi na powyższe pytanie udzieliło 211 respondentów.



Rysunek 72. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Czy w czasie pandemii COVID-19 bezpośrednio Pan/Pani współpracował/a z żołnierzami Wojsk Obrony Terytorialnej wykonującymi działania w Pani/Pana miejscu pracy? Możliwe odpowiedzi: Współpracowałem z żołnierzami WOT, obserwowałem działania żołnierzy WOT

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

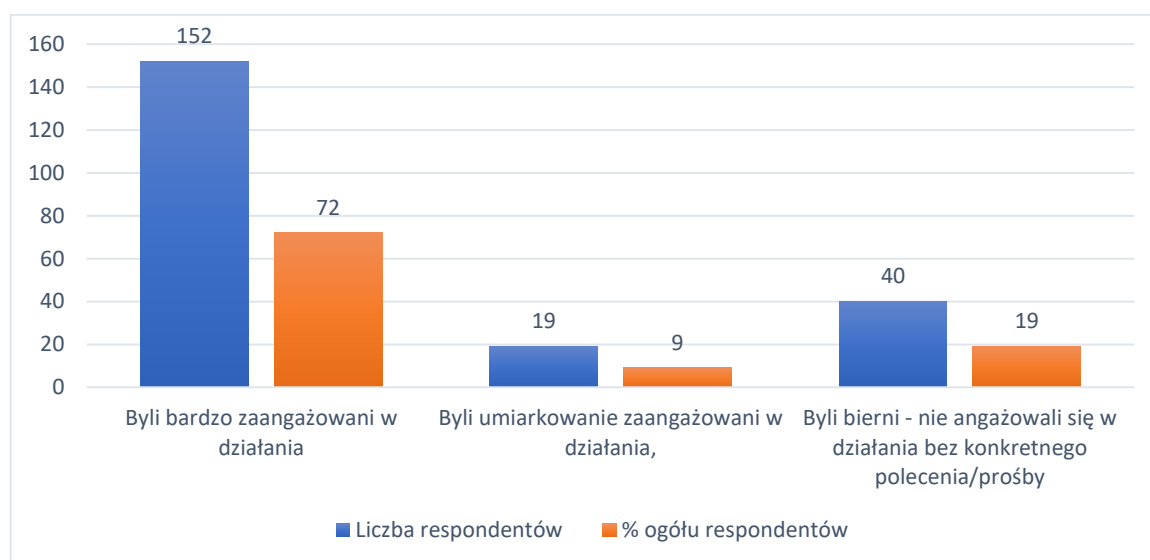
W pytaniu siódmym w odróżnieniu od poprzednich, respondenci mogli zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź. Zagadnienie to dotyczyło wskazania działań z Wojsk Obrony Terytorialnej z jakimi w swoich miejscach pracy spotkali się ankietowani. Najczęściej udzielaną odpowiedzią, którą zaznaczyły 154 osoby było pobieranie wymazów. Nie jest to zaskakująca deklaracja, ponieważ zadanie to było jednym z głównych działań formacji, które było nie tylko realizowane w punktach Test&GO, zespołach mobilnych ale także szpitalach do których trafili żołnierze. 154 respondentów zadeklarowało, że spotkało się z mierzeniem temperatury przez żołnierzy WOT, 63 widziało lub uczestniczyło w działaniach logistycznych polegających na dostarczaniu do szpitali środków ochrony osobistej, materiałów do dezynfekcji, jedzenia lub sprzętu medycznego.



Rysunek 73. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: 7. Z jakimi działaniami wykonywanymi przez Wojska Obrony Terytorialnej w Pani/Pana miejscu pracy się Pani/Pan spotkał? Możliwe odpowiedzi: budowa polowych izb przyjęć, wsparcie rodzin personelu medycznego, prowadzenie wywiadów epidemiologicznych, pomiary temperatury, pobieranie wymazów, krwiodawstwo, działania administracyjne i porządkowe, ewakuacja DPS-ów, działania logistyczne

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Na czwartym miejscu z wynikiem 57 zaznaczonych odpowiedzi, znalazło się przeprowadzanie wywiadów epidemiologicznych, na miejscu piątym z 50 wskazaniem – działania administracyjne i porządkowe. Taką samą liczbę odpowiedzi – 17, udzielono w przypadku dwóch kategorii: budowy polowych izb przyjęć i ewakuacji domów pomocy społecznej. Zaledwie 10 respondentów wybrało odpowiedź dotyczącą wsparcia rodzin personelu medycznego. Wyniki te są odzwierciedleniem dynamiki działań podejmowanych przez Wojsk Obrony Terytorialnej już w trakcie tworzenia założeń zarówno operacji Trwała Odporność jak i Odporna Wiosna komunikowano, że zarówno pobieranie wymazów jak i mierzenie temperatury pacjentom, będzie jednym z głównych zadań pomocy służbie zdrowia. Zastanawiająca jest niska liczba odpowiedzi (zaledwie 10) dotycząca wsparcia rodzin medyków. W założeniu jak komunikowało to Dowództwo WOT, celowe miało być wsparcie rodzin medyków będących na pierwszej linii walki z chorobą. Pomoc ta miała odciążyć ich od codziennych obowiązków by mogli w całości skupić się na pracy zawodowej. Miało to być np. dostarczanie do ich domów żywności. Nad wykonywaniem tych przedsięwzięć miał czuwać koordynator współpracujący z Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych od której miały docierać prośby o wsparcie<sup>1457</sup>. Odpowiedzi na powyższe pytanie udzieliło 211 respondentów.



Rysunek 74. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Jak ocenia Pani/Pan zaangażowanie żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej w obowiązki wykonywane w czasie pandemii COVID-19? Możliwe odpowiedzi: byli bardzo zaangażowani w działania, byli umiarkowanie zaangażowani w działania, byli bierni - nie angażowali się w działania bez konkretnego polecenia/prośby

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

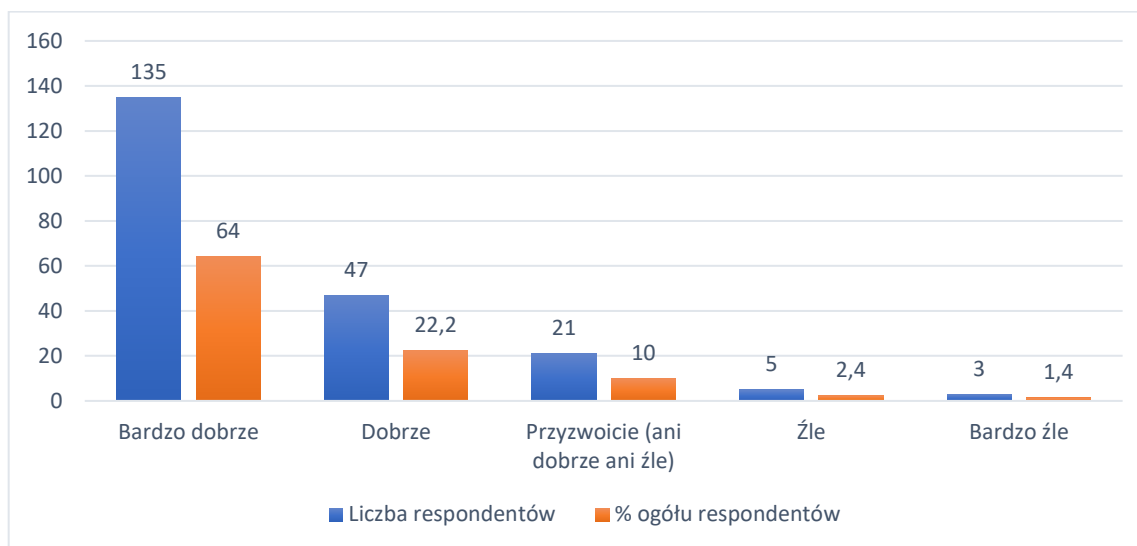
<sup>1457</sup> M. Pietrzak, *Odporna Wiosna w WOT*, <https://www.wojsko-polskie.pl/dwot/articles/aktualnosci-w/2020-03-30w-odporna-wiosna-wot/>, (dostęp z dnia 21.03.2025r.).

W ósmym pytaniu poproszono respondentów o wyrażenie subiektywnej oceny zaangażowania żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej. Zdecydowana większość odpowiedzi – 152 stanowiących 72% badanych oceniała, że osoby te były bardzo zaangażowane w działania, znacznie mniej zaznaczono odpowiedzi: byli umiarkowanie zaangażowani – 19 osób (9% badanych). Prawie 20% ankietowanych (40 osób) wyraziło jednak opinię, że żołnierze WOT byli bierni – nie angażowali się w działania bez konkretnego polecenia/prośby. Taki znaczący odsetek tych odpowiedzi może wynikać z kilku czynników. Po pierwsze w szpitalach wojskowi byli jedynie czasowymi pomocnikami, nieznającymi codziennej specyfiki pracy tych podmiotów ani też nie posiadali typowego zakresu obowiązków a jedynie mieli wspierać personel w zadaniach, które wyczerpywały dotychczasowe zasoby osobowe. W takim paradygmacie zasadnym (i nie negatywnym), wydaje się podejmowanie tylko tych zajęć, które wskazali zawodowi medycy czy też inny wykwalifikowany personel. Odpowiedzi na powyższe pytanie udzieliło 211 respondentów.

Kolejne pytanie nieco skorelowane z poprzednim dotyczyło oceny działań Wojsk Obrony Terytorialnej w pandemii COVID-19. Od razu należy podkreślić, że ocena zaangażowania oraz ocena działań to różniące się zagadnienia. Jedno nie jest także bezpośrednim dopełnieniem drugiego, ponieważ nawet w przypadku dużego zaangażowania działania te mogły być ocenione źle jako np. nadaktywne lub wręcz przeszkadzające podstawowemu personelowi, który najpierw musiał przeszkolić żołnierzy, wskazać im właściwe czynności a następnie też nadzorować ich wykonanie, które mogło pomimo nawet wykazywanych chęci odbiegać od przyjętych standardów.

Przechodząc od analizy wyników odpowiedzi należy zaznaczyć, że, zdecydowana większość respondentów – 135 osób stanowiących 64% badanych uważa, że żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej bardzo dobrze wykonywali swoje zadania w trakcie pandemii COVID-19. Kolejna odpowiedź odnosząca się do „zaledwie” dobrej realizacji tych zadań, osiągnęła 44 wskazania, stanowiące ponad 22%. Jeśli dodamy te wyniki otrzymamy ponad 86% respondentów, których głos możemy uznać jako zbiorczą pozytywną ocenę działań formacji. W ankiecie pojawiło się także 21 głosów, stanowiących 10% ogółu, którzy neutralnie postrzegają omawiane działania, według nich były one wykonywane przyzwoicie a więc ani dobrze ani źle. Pojawiły się także głosy negatywnie odnoszące się do omawianych aktywności: odpowiedź „źle” wskazało 5 respondentów (2,4%) a „bardzo źle” zaledwie 3 osoby (1,4%). Dokonując podobnego połączenia możemy uznać, że negatywnie działania

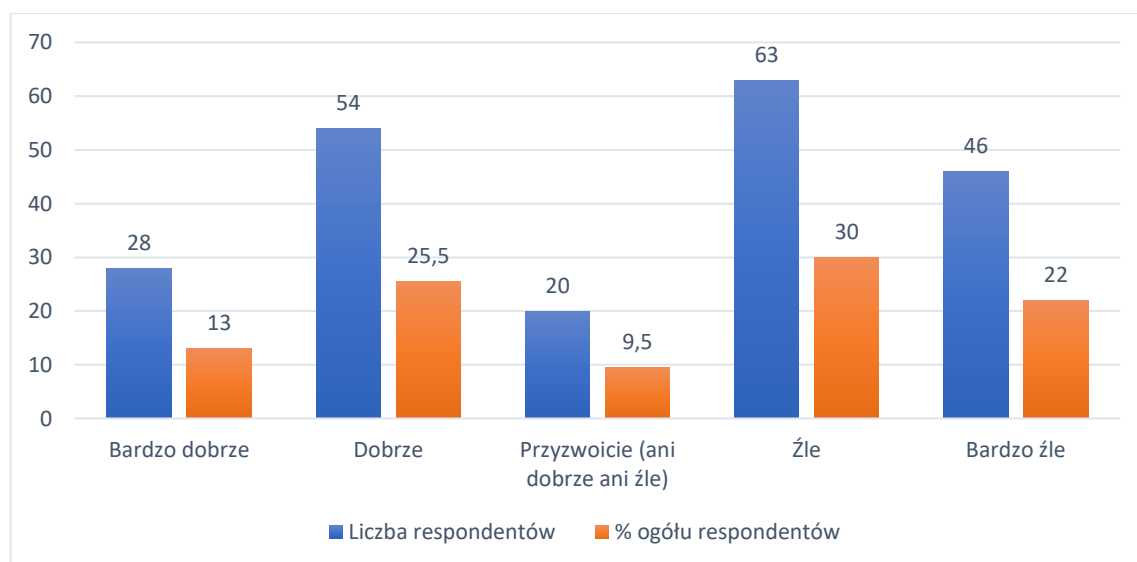
Wojsk Obrony Terytorialnej wskazało mniej niż 4% ankietowanych. Odpowiedzi na powyższe pytanie udzieliło 211 respondentów.



Rysunek 75. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani działania Wojsk Obrony Terytorialnej w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19?

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

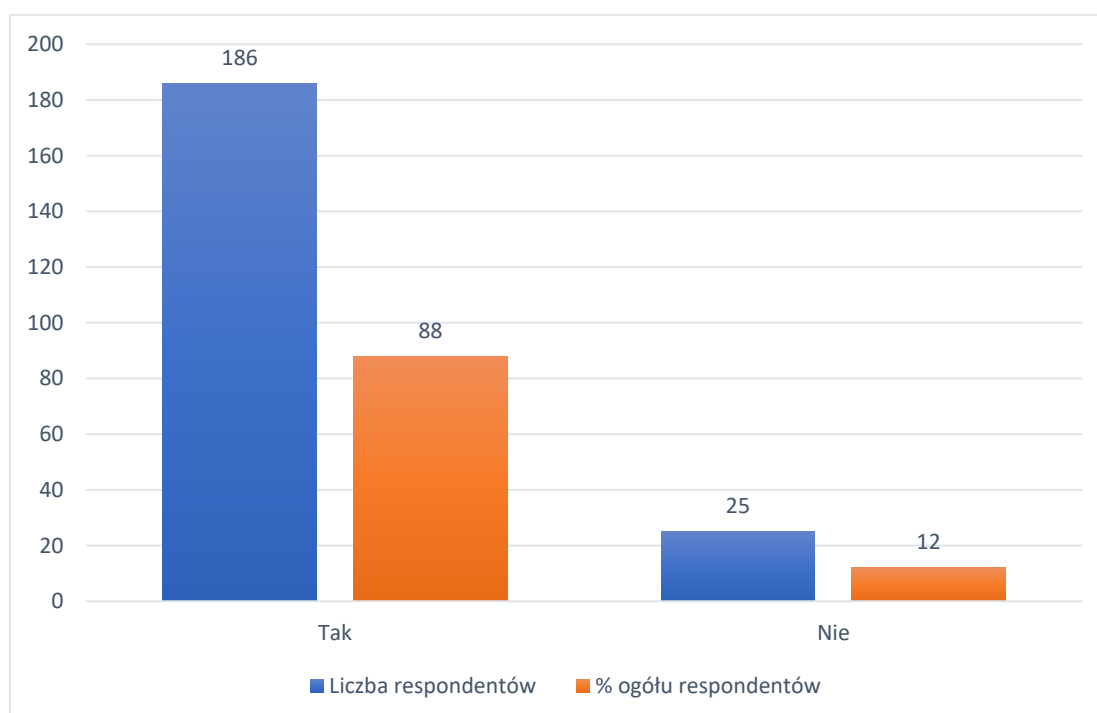
Pytanie dziesiąte nie dotyczyło bezpośrednio działań Wojsk Obrony Terytorialnej ale miało szerzej zaplanowaną funkcję porównawczą. W pytaniu tym poproszono respondentów o odpowiedź jak oceniają działania rządu w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19. Możliwe do udzielenia odpowiedzi, miały dokładnie taką samą skalę jak w przypadku oceny działań WOT. Główną potrzebą badawczą było określenie, które z tych działań ci sami respondenci określają jako bardziej pozytywnie.



Rysunek 76. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani działania rządu w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19?

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

W pytaniu tym wyniki są nieco zaskakujące. Odpowiedzią, która uzyskała najwięcej wskazań było „źle” 63 głosy stanowiące 30% respondentów, kolejna pod względem wskazań odpowiedź to „dobrze” – 54 głosy stanowiące ponad 25% respondentów. Następne w kolejności znalazły się odpowiedzi skrajne: „bardzo źle” 46 wskazań – 22% oraz „bardzo dobrze” 28 odpowiedzi stanowiące 13%. Badanie to obrazuje, że kilka lat po ustaniu globalnego zagrożenia, pandemia COVID-19 nadal budzi znaczące emocje oraz oceny, świadczy o tym m.in. to iż odpowiedź neutralną „przywozicie – ani dobrze ani źle”, zaznaczyło najmniej badanych – 20 osób, stanowiących niecałe 10%. Sumując oceny negatywne – „źle” oraz „bardzo źle” otrzymujemy 52% wskazań badanych, którzy są niezadowoleni z rządowych przedsięwzięć. Analogicznie sumując pozytywne oceny „dobrze” oraz „bardzo dobrze”, otrzymujemy wynik, iż zadowolonych z badanych inicjatyw jest zaledwie 33,5% respondentów. Dokonując zestawienia odpowiedzi z pytania 9 oraz 10, uwidacznia się fakt, iż inicjatywy Wojsk Obrony Terytorialnej w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19 są znacznie lepiej oceniane niż analogiczne działania rządu. Mamy tutaj porównanie 86% respondentów chwalejących działania WOT w odniesieniu do 33,5% z nich takie same oceny wystawiających Radzie Ministrów.



Rysunek 77. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Czy Pana/Pani zdaniem w trakcie pandemii COVID-19 konieczna była pomoc Wojsk Obrony Terytorialnej w Pani/Pana miejscu pracy?

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.



W ostatnim pytaniu poproszono respondentów o ich subiektywną ocenę, czy pomoc Wojsk Obrony Terytorialnej w czasie pandemii COVID-19 była niezbędna w ich miejscu pracy. Odpowiedź „tak” wybrało 186 osób, stanowiących 88% badanych, przeciwnego zdania było zaledwie 25 osób, stanowiących 12% całości. Tak jednoznaczne opinie można przyjąć jako potwierdzenie słuszności zaangażowania Sił Zbrojnych RP w przeciwdziałanie pandemii. Odnosząc się do powyższych wyników, dostrzegalny jest pewien paradoks: większość osób zarówno pozytywnie oceniała działania Wojsk Obrony Terytorialnej jak i wskazała konieczność zaangażowania tych sił. Należy pamiętać, że decyzję o włączenie sił militarnych do tego procesu podjął minister a więc członek rządu. Było to działanie polityczne nastawione na realizowanie szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa RP. Pomimo tego, respondenci wyrazili negatywny stosunek do działań Rady Ministrów. Taką pozorną sprzeczność wyjaśnić możemy tym, iż respondenci nie dostrzegli bezpośredniej korelacji pomiędzy decyzjami polityków, kojarzonymi zazwyczaj z centralnym koordynowaniem sytuacji a lokalnymi (oddolnymi) działaniami Wojsk Obrony Terytorialnej, które zgodnie ze swoim mottem miały być „Zawsze gotowe, zawsze blisko”. Kolejnym aspektem, potwierdzającym takie wyjaśnienie, jest deklarowane przez społeczeństwo wysokie zaufanie do Sił Zbrojnych RP. Dokonując kwerendy podobnych badań w zbliżonym okresie, tak by móc mieć punkt odniesienia a nie jedynie przypuszczenie, ku zakończeniu autora dysertacji Centrum Badania Opinii Publicznej w kwietniu 2024r. zapytało Polaków o ich stosunek do poszczególnych instytucji. W tym zestawieniu najwyższy wynik uzyskało wojsko – 83% respondentów zadeklarowało zaufanie, podobne odczucia w stosunku do rządu wyraziło 43% badanych<sup>1458</sup>. Na tej podstawie, uwidacznia się fakt, iż negatywne opinie na temat działań polityków nie przechodzą automatycznie na Siły Zbrojne RP podporządkowane tym samym, źle ocenianym decydom.

#### **5.4. Działania WOT w pandemii COVID-19 w ocenie ekspertów**

Kolejnym etapem badań oceny działań Wojsk Obrony Terytorialnej w trakcie pandemii COVID-19 jest dalsza analiza wywiadów eksperckich w których wzięli udział byli oraz obecni decydenci a także naukowcy zajmujący się problematyką Obrony Terytorialnej

---

<sup>1458</sup> Komunikat nr 40/2024 z badań Centrum Badania Opinii Publicznej nt. „Zaufanie społeczne”, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K\\_040\\_24.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_040_24.PDF), (dostęp z dnia 01.04.2025r.).

czy też kwestiami ochrony zdrowia. Rozważania te można rozpocząć od wypowiedzi obecnego szefa resortu obrony narodowej Wiceprezesa Rady Ministrów dra Władysława Kosiniaka Kamysza, uważającego takie przedsięwzięcia za konieczne ponieważ: „Do zadań Wojsk Obrony Terytorialnej należy m.in. udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i współpraca z organami samorządu terytorialnego. Pandemia COVID-19 stanowiła swego rodzaju sytuację kryzysową, dlatego wsparcie jakiego udzielały WOT w pandemii było zasadne. Ich mottem jest „Zawsze gotowi, zawsze blisko”. W tym kontekście to oczywiście dobrze, że WOT miał swój udział w przeciwdziałaniu pandemii, a żołnierze dobrze wywiązali się ze swoich zadań i dobrze zostali za te zadania ocenieni przez obywateli”<sup>1459</sup>. Ostatnia część tej wypowiedzi potwierdza również wyniki powyższych badań ankietowych, znajdujących się w poprzednim podrozdziale. Słowa wicepremiera są szczególnie ważne ponieważ jako lekarz z wykształcenia oraz szef resortu ma on szerszą perspektywę i wiedzę dotyczącą nie tylko kwestii typowo militarnych ale również funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. W dalszej części wypowiedzi padają również charakterystyki poszczególnych działań odnoszących się do realizowanych operacji Odporna Wiosna i Trwała Odporność. Jest ona nieco dłuższa ale świadczy o dogłębnej znajomości tematu a tym samym wiedza ta daje podstawy do formułowania miarodajnych dalszych ocen: „Operacje wojskowe i szerzej rzecz ujmując, zaangażowanie żołnierzy w walkę z pandemią było bardzo potrzebne w tamtym czasie. Żołnierze byli obecni na każdym poziomie i w każdym obszarze. Wspierali szpitale i DPS-y, transportowali leki i maseczki, pomagali seniorom i chorym, zakładali punkty wymazowe i szpitale modułowe. Wojsko zaangażowało swoją służbę zdrowia z kilkunastoma szpitalami oraz siły powietrzne do prowadzenia licznych ewakuacji i dostaw potrzebnego sprzętu. Zaangażowanie WOT podczas tych działań było ogromne. Każdego dnia nawet 5 tys. terytorialsów stawiało się do służby by pomagać chorym i potrzebującym. „Odporna Wiosna” i „Trwała Odporność” były typowym wsparciem cywilnych struktur. Podczas pierwszej z nich terytorialsi m. in. dostarczali leki i żywność wszystkim potrzebującym oraz byli wsparciem dla służb medycznych i porządkowych. Później, w drugiej operacji, przejęli znaczną część zadań medycznych jak np. pobieranie wymazów czy prowadzenie administracji w szpitalach, ponadto cały czas prowadzili kontrolę kwarantann oraz wspierali osoby, które pozostawały w izolacji. Generalnie, żołnierze WOT, zarówno w trakcie trwania pandemii, jak i tuż po jej zakończeniu, doskonale uzupełniali system służby zdrowia, odciążając tym samym naszych

---

<sup>1459</sup> Wywiad z drem Władysławem Kosiniakiem – Kamyszem (...), op., cit.

medyków. Można śmiało twierdzić, że dzięki temu odegrali kluczową rolę w tym kryzysie. Za to należy im się szacunek. W ten sposób zdali swój bardzo ważny test w działaniu. Przebieg tych dwóch operacji należy ocenić pozytywnie a ich cele zostały osiągnięte. Działalność Wojsk Obrony Terytorialnej w czasie pandemii to jeden z dowodów na to, że są one potrzebne i mogą sprostać stawianym przed nim zadaniom”<sup>1460</sup>. W takim ujęciu można przyjąć, iż działalność Wojsk Obrony Terytorialnej w pandemii przekonała obecnego szefa MON do sensowności istnienia tej formacji a także przełamała spór polityczny prezentowany w poprzednich rozdziałach dotyczący obaw o możliwe działania tych struktur jako „partyjnych bojówek” mogących być wykorzystywane do tłumienia protestów opozycji. Wiceprezes Rady Ministrów Władysław Kosiniak – Kamysz zaznacza, że pandemia COVID-19 była bezprecedensowym wydarzeniem na które trzeba było reagować w sposób niekonwencjonalny, do tego więc idealnie sprawdzały się Wojska Obrony Terytorialnej, od początku tworzone by podejmować niekonwencjonalne zadania: „Podkreśliłbym przede wszystkim to, że pandemia była kryzysem wyjątkowym, bo oddziaływała na każdy obszar naszego życia. I to zarówno tego prywatnego, jak i zawodowego. Trzeba pamiętać, że w tym czasie WOT był jeszcze bardzo młodym rodzajem wojsk, dopiero wypracowującym praktykę działania w sytuacjach kryzysowych. Również sytuacja pandemiczna wystąpiła w naszym kraju w sposób do tej pory niespotykany, nieprzewidywalny, przez co działań przeciwpandemicznych na tak wielką skalę nie obejmowały standardowe procedury reagowania kryzysowego. Dlatego WOT, tak jak i inne podmioty i organy państwowe wyciągnęły z tego wnioski i naukę. Na pewno występuje potrzeba systematycznego przećwiczenia procedur zarządzania kryzysowego oraz sprawniejszej komunikacji pomiędzy systemami wojskowymi i cywilnym. Z biegiem czasu te aspekty wyglądały już coraz lepiej”<sup>1461</sup>. Takie ujęcie tematu daje nowy punkt widzenia świadczący o tym, że działania WOT w czasie pandemii nie były tylko i wyłącznie wartością dodaną dla całego społeczeństwa ale także przysłużyły się samej formacji, która mogła sprawdzić swoje zdolności, procedury oraz możliwości działania na terenie całego kraju.

Uzupełnieniem powyższych słów jest wypowiedź byłego Wiceprezesa Rady Ministrów obecnego posła Mariusza Błaszczaka, który był autorem skierowania Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19. Jeszcze przed przeprowadzeniem wywiadu autor dysertacji zakładał, że były szef MON jako ówczesny

---

<sup>1460</sup> Ibidem.

<sup>1461</sup> Ibidem.

decydent w jak najlepszych słowach, będzie chwalił i uzasadniał swoje działania. Tak się też stało, jednak wypowiedzi te podejmują dokładnie taką samą retorykę jak obecnego szefa resortu: „Cechą charakterystyczną Wojsk Obrony Terytorialnej jest to, że są nową formacją, angażującą ludzi z różnych środowisk, z różnym doświadczeniem zawodowym. Moim zdaniem, dzięki temu formacja ta potrafi szybko, nieszablonowo i adekwatnie reagować na pojawiające się wyzwania. Co więcej, do czasu wybuchu pandemii stopień formowania WOT był bardzo zaawansowany – w większości regionów Polski funkcjonowały już brygady, które miały doświadczenie w wykonywaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, a także bardzo dobre relacje z innymi instytucjami i organizacjami. Dlatego też były dobrze przygotowane organizacyjnie do adekwatnego reagowania na zagrożenie”<sup>1462</sup>. Tak zbieżne opinie są precedensem w szczególności jeśli artykułują je osoby wywodzące się z różnych środowisk politycznych na co dzień bezpośrednio ze sobą konkurujących oraz krytykujących działania następców lub poprzedników. Efektywność poszczególnych przedsięwzięć WOT była także badana przez ówczesne kierownictwo MON a wnioski miały być aplikowane na poczet jeszcze lepszej koordynacji przyszłych działań. Analiza ta miała prowadzić do bardzo zadowalających efektów i spełnienia pokładanych założeń: „Bardzo wysoko oceniam efekty działań podjętych przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”, zwłaszcza że skala realizowanych w ich ramach działań przeciwnakryzysowych była bezprecedensowa w najnowszej historii Polski. O jej skali świadczyć może spektrum instytucji, którym udzielono wsparcia (...). W ramach pandemii COVID-19 większość działań wymagała reagowania na bieżąco i podejmowania decyzji, które korygowały dotychczasowe schematy działania. Istotną wartością dodaną były doświadczenia Sił Zbrojnych RP oraz wnioski z pandemii, które zostały podsumowane w formie pisemnej i stały się podstawą do doskonalenia m.in. struktur zarządzania kryzysowego. Największym wyzwaniem była konieczność zaangażowania wielu żołnierzy WOT w długim okresie czasu, często mimo innych obowiązków rodzinnych i zawodowych. Jednakże WOT zdał egzamin w trudnym okresie”<sup>1463</sup>.

Posel Antoni Macierewicz - inicjator budowy Wojsk Obrony Terytorialnej przyznaje, że wykorzystanie tej formacji do działań przeciwpandemicznych było dla niego oczywistością. Podaje jednak osobisty rodzinny argument, według którego był świadomy, że zagrożenia epidemiologiczne są realne i mogą w bardzo negatywny sposób wpływać na

---

<sup>1462</sup> Wywiad z Mariuszem Błaszczakiem (...), op., cit.

<sup>1463</sup> Ibidem.

duże zbiorowości ludzi: „Moja mama była bakteriologiem i pracowała w Państwowym Zakładzie Higieny. I w związku z tym zagrożenie (epidemiologiczne– przypis autora) było dla mnie rzeczą naprawdę jasną, że ono może się zdarzyć, może być czynnikiem niszczącym społeczeństwo”<sup>1464</sup>. Tym samym wychowywanie się w domu w których krążyły informacje na temat tego aspektu niebezpiecznych czynników miało utwierdzić go w przeświadczeniu, że w przypadku wystąpienia takich zjawisk całe państwo powinno wspólnie przeciwdziałać negatywnym czynnikom w tym swoją rolę miały mieć również Siły Zbrojne RP. Były szef MON bardzo krótko lecz konkretnie ocenia działania Wojsk Obrony Terytorialnej w trakcie pandemii COVID-19: „Były to działania niesłuchanie intensywne i dające takie poczucie bezpieczeństwa społeczności, bardzo daleko idące i bardzo zdecydowane ratujące ludzi”<sup>1465</sup>. Za skierowaniem WOT-u do tych przedsięwzięć przemawiał główny merytoryczny argument: „To była sytuacja naprawdę dramatyczna, wymagająca wsparcia maksymalnie intensywnego (...), po prostu sytuacja okazała się taka, że ani system ochrony zdrowia, ani służby porządkowe nie są wystarczające do tego, żeby takiemu straszemu zakresowi oddziaływania przeciwdziałać”<sup>1466</sup>.

Kolejny był szef MON dr Janusz Onyszkiewicz działania WOT w opisywanym okresie ocenia w szerszej perspektywie jako naturalną część działania tej formacji. Dalej jednak zaznacza: „Oczywiście to normalne, że Wojska Obrony Terytorialnej powinny przede wszystkim być, wspierać w ogóle inne służby państwowe, jak straż pożarna czy policja - w reagowaniu na rozmaite kryzysy wynikające z klęski żywiołowej, czy jak już mówimy (w kontekście pandemii COVID-19 – przypis autora), a także jakichś wielkich katastrof przemysłowych. Natomiast w czasie wojny, no to inna będzie rola tych jednostek w ogóle na ścianie wschodniej. One będą zaangażowane od razu w działania bojowe, przesłonowe, natomiast reszta będzie po prostu prawdopodobnie pełniła obowiązek ochrony rozmaitej infrastruktury krytycznej, przeciwdziałania rozmaitym akcjom dywersyjnym. No i także reagowania, które będzie konieczne w sytuacji, kiedy będzie niszczonej infrastruktura krytyczna”<sup>1467</sup>.

Autor koncepcji obrony terytorialnej z lat 90. minionego stulecia a także w tamtej dekadzie czasowo pełniący obowiązki ministra obrony narodowej dr hab. Romuald Szeremietiew, przedsięwzięcia współczesnej obrony terytorialnej w kontekście działań

---

<sup>1464</sup> Wywiad z Antonim Macierewiczem (...), op., cit.

<sup>1465</sup> Ibidem.

<sup>1466</sup> Ibidem.

<sup>1467</sup> Wywiad z drem Januszem Onyszkiewiczem (...), op., cit.

przeciwpandemicznych uważa za działanie pozytywne jednak nadzwyczajne, które nie powinno być głównym obszarem zainteresowania Sił Zbrojnych RP. Dalej ocenia: „Nie pochwalam tego typu rozwiązania, ale rozumiem konieczność, bo nie było wyjścia (...). Pamiętajmy, wojsko to jest wojsko i wojsko ma służyć do wykonywania zadań natury militarnej”<sup>1468</sup>. W toku dalszej rozmowy dr hab. Romuald Szeremietiew zauważył, że zaangażowanie Wojsk Obrony Terytorialnej wynikało bezpośrednio z bezsilności państwa i skierowanie żołnierzy w tak powstałą lukę pozwoliło zminimalizować skutki pandemii. Przekonywał jednak, że właściwym rozwiązaniem mogłoby także być wykorzystywanie w podobnych sytuacjach dobrze zorganizowanej oddolnej obrony cywilnej, która niestety ówczesnie i obecnie była jedynie formą hipotetyczną istniejącą jedynie na papierze<sup>1469</sup>.

Posel Marcin Ociepa przewodniczący sejmowej Podkomisji Stałej do Spraw Społecznych w Wojsku a wcześniej wiceminister w resorcie kierowanym przez Mariusza Błaszczaka przekonuje, że koniecznością było sięgnąć po siły Wojsk Obrony Terytorialnej, w sytuacji gdy skala problemu zaczęła wykraczać poza dotychczasowe znane ramy wtedy: „Pojawiło się pytanie, kto mógłby im dać radę? Kto mógłby pomóc? Pojawiła się kwestia ograniczeń kadrowych szpitali. Trzeba było testować bardzo wielu ludzi na lotniskach, na przejściach granicznych itd.”<sup>1470</sup>. Dlatego też, uważa, że należało sięgnąć po siły WOT i dalej podkreślając uzasadnienie tej decyzji, zadaje pytanie retoryczne: „No bo po kogo innego państwo mogłoby sięgnąć?”<sup>1471</sup> Rozważane były też były inne warianty działania oraz wykorzystanie innych rodzajów wojsk jednak miały one nie być wystarczająco liczbę do tak specyficznego zakresu oddziaływania: „Wiadomo też, że zaangażowaliśmy wojska chemiczne, które też się świetnie sprawdziły na tyle, na ile mogły. Natomiast my nie mieliśmy nigdy rozbudowanych wojsk chemicznych, dlatego że od czasu, kiedy w Europie zarzucono używanie gazów bojowych jako środka, to te wojska pozostają być w stanie gotowości wykonywania ograniczonych zadań”<sup>1472</sup>. Według posła Marcina Ociepy działania w ramach Operacji Odporna Wiosna oraz Trwała Odporność były sukcesem, który zaskoczył nie tylko społeczeństwo ale także i decydentów: „Całe wyobrażenie polityków o tym, jak będą wyglądały Wojska Obrony Terytorialnej się spełniły z naddatkiem (...).

---

<sup>1468</sup> Wywiad z dr hab. Romualdem Szeremietiewem (...), op., cit.

<sup>1469</sup> Ibidem.

<sup>1470</sup> Wywiad z Marcinem Ociepą (...), op., cit.

<sup>1471</sup> Ibidem.

<sup>1472</sup> Ibidem.

WOT się okazał znacznie bardziej strukturą elastyczną i kreatywną i sprawczą, niż się wszyscy spodziewali”<sup>1473</sup>.

Wiceminister Zdrowia senator Wojciech Konieczny a także do czasu objęcia resortowego stanowiska wiceprzewodniczący senackiej Komisji Zdrowia, zaangażowanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 uważa za rozwiązanie nowatorskie i adekwatne do sytuacji jednak zwraca uwagę na wcześniejszą kwestię podstaw prawnych: „To było racjonalne działanie w takiej sytuacji ale szkoda, że nie wprowadzono stanu nadzwyczajnego, bo to by bardziej uprawniało użycie właśnie wojska. Tutaj było to nieco robione nowatorsko. Poszukiwane były rozwiązania, takie ad hoc”<sup>1474</sup>. Ocenia też działania innych służb mundurowych współpracujących z terytorialsami: „Policja działała według mnie bardzo dobrze. Tutaj akurat do policji nie można mieć żadnych zastrzeżeń. Wojsko, jak to wojsko? Jak wojsko jest dobrze dowodzone, to dobrze działa. Jak nie za dobrze dowodzone, to przecież najlepsze wojsko popełnia błędy, no więc tutaj były czasami działania nadmiarowe, czasami nie do końca takie, jak powinny być, ale też było przede wszystkim zaangażowane i poświęcenie ludzi, którzy robili to co należało”<sup>1475</sup>. Wojciech Konieczny jako lekarz a także w czasie pandemii COVID-19 dyrektor jednego ze szpitali pomimo podkreślania dużego zaangażowania żołnierzy WOT i ich intensywnej pracy, zwraca uwagę na mniej oczywiste aspekty całego procesu i działania, które nie były jego zdaniem zasadne: „Dość dziwne było wysyłanie żołnierzy do szpitali by ich pilnowali, liczyli łóżka (czy są wolne, czy zajęte). Rząd jakby wskazał armię jako element nadzorujący służbę zdrowia, działający tak trochę jak w stanie wojennym, ponieważ w stanie wojennym też tak było, że do zakładów pracy kierowano takich komisarzy wojskowych i oni pilnowali co się tam dzieje. No tutaj był taki pomysł by na SOR-ach, w izbach przyjęć pojawili się żołnierze, którzy właśnie mieli takie zadanie, żeby sprawdzać czy szpitale sprawozdają prawdę. Wyglądało to na brak zaufania, ale też na taką kapitulację NFZ-u i normalnych systemów nadzoru nad pracami szpitali, więc to było działanie dość dziwne”<sup>1476</sup>. Zasadna natomiast była „Pomoc, udzielana w formie fizycznej była potrzebna, bo na przykład żołnierze na izbach przyjęć i SOR-ach byli wykorzystywani przez personel jako taki element nieco porządkujący zachowanie pacjentów. Żołnierze także pomagali w transporcie, w zaopatrzeniu i wykonywali szereg pozytywnych działań. Po raz

---

<sup>1473</sup> Ibidem.

<sup>1474</sup> Wywiad z Wojciechem Koniecznym (...), op., cit.

<sup>1475</sup> Ibidem.

<sup>1476</sup> Ibidem.

kolejny powtórzę, że takie rozwiązania moim zdaniem wymagały jednak zmian w prawie, a najlepiej stanu nadzwyczajnego, który nie został wprowadzony”<sup>1477</sup>. Analizując wiele aspektów systemu bezpieczeństwa Państwa badany zwrócił uwagę, na to że Wojska Obrony Terytorialnej musiały częściowo zastąpić niewydolne inne elementy w tym Państwową Inspekcję Sanitarną (do której zostali także skierowani żołnierze): „Wróć jeszcze do tematu sanepidu, który okazał się wtedy organizacją za małą liczebnie, za słabo zinformatywowaną i za mało nadającą ton tym wszystkim wydarzeniom, co myślę było takim testem dla sanepidu. Niestety ze wskazaniem, że instytucja na aż takie zagrożenie nie była gotowa, postanowiono zastępowanie często sanepidu innymi służbami”<sup>1478</sup>.

Gen. Mirosław Różański kierujący senacką Komisją Obrony Narodowej, wyrażał zdecydowany sceptycyzm co do tworzenia i funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej. Pomimo tego, pozytywnie ocenia działania WOT w pandemii COVID-19 i według niego: „Oczywiście WOT jak i wojska operacyjne powinny być w gotowości do udzielania pomocy społeczeństwu w czasie pokoju, ta misja powinna być określona w SBN, a czego na przykład nie znajdziemy w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 roku”<sup>1479</sup>. Do tej opinii dodaje, że w sytuacji takiego globalnego wzywania: „W takich sytuacjach użycie WOT jak i innych RSZ SZ RP było uzasadnione”<sup>1480</sup>.

Generał Mieczysław Gocuł zaangażowanie obrony terytorialnej osadza w szerszych ramach działań tej formacji w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom pozamilitarnym. Jako punkt wyjścia do oceny, stara się umiejscowić WOT w obszarze innych elementów wpływających na realizację polityki bezpieczeństwa: „W ramach formacji obronnych mamy Siły Zbrojne, w ramach formacji ochronnych mamy kilkadziesiąt elementów ochronnych w systemie bezpieczeństwa narodowego. Już w samej nazwie – choć to nie najważniejszy czynnik, utworzono Wojska Obrony Terytorialnej a nie Ochrony Terytorialnej. Wojska Obrony Terytorialnej stanowią element wojsk operacyjnych tych, które decydują o obronie a nie o ochronie. Niemniej nie w samej nazwie tkwi problem, ponieważ Wojska Obrony Terytorialnej mają zadania reagowania kryzysowego a więc ochrony. W moim przekonaniu cały konglomerat reagowania kryzysowego wymaga interwencji państwa. Nie mamy zdefiniowanego kryzysu polityczno-militarnego a taki, widzimy dzisiaj na wschodniej granicy. To jest kryzys polityczno-militarny. To nie jest kryzys stanu nadzwyczajnego,

---

<sup>1477</sup> Ibidem.

<sup>1478</sup> Ibidem.

<sup>1479</sup> Wywiad z gen. Mirosławem Różańskim (...), op., cit.

<sup>1480</sup> Ibidem.



katastrofy naturalnej i klęski ekologicznej. To nie jest kryzys stanu wojennego. To jest kryzys polityczno-militarny. Dowodem potwierdzającym moje słowa jest zapis w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Prezydenta Dudy, który mówi, że trzeba doprowadzić do tożsamości systemu reagowania tak, aby był on spójny z systemem reagowania sojuszu i pozwalał na płynne przejście od stanu gotowości bojowej, czasu pokoju, do kryzysu i od kryzysu do wojny”<sup>1481</sup>. Przechodząc do właściwej oceny zaangażowania Wojsk Obrony Terytorialnej w przeciwdziałanie pandemii COVID-19, gen. Gocuł szczególnie zwraca uwagę na dwa elementy: po pierwsze formacja ta faktycznie wtedy zastąpiła działania istniejąca wyłącznie na papierze obronę cywilną a po drugie, pomimo błędów w jej pierwszych etapach formatowania – znacząco przyczyniła się do zapewnienia bezpieczeństwa w okresie pandemii: „Jeszcze raz powtarzam, stworzyliśmy coś, nie wiedząc, z jakim przeznaczeniem to tworzymy. Więc jak już coś stworzyliśmy, to próbowaliśmy znaleźć niszę dla ich zadań. Myślę, że w systemie obronnym państwa nie zaistniał taki element jak obrona cywilna. Mam wrażenie, że w operacji covidowej żołnierze OT wykonali świetną robotę, wielu pewnie zawdzięcza im swoje życie i zdrowie. Co do tego nie mam wątpliwości. Natomiast również miałem wrażenie, że w tej operacji jedyną rzeczą, która przeszkadzała Wojskom Obrony Terytorialnej była broń, ponieważ działali jak gdyby byli formacją obrony cywilnej i realizowali zadania dla obrony cywilnej. Wówczas nie mieliśmy obrony cywilnej, więc jedyną formacją, która mogła te zadania zrealizować okazały się Wojska Obrony Terytorialnej. Być może wizja utworzenia OT zabiła ówczesnie koncepcję utworzenia obrony cywilnej. Utożsamiano część zadań Wojsk Obrony Terytorialnej z obroną cywilną. Stąd przez 8 lat nie zrobiono nic w zakresie obrony cywilnej. Czy moje rozumowanie jest prawdziwe? Nie wiem - ale podpowiada mi instynkt i wiedza, że gwoździem do trumny obrony cywilnej było stworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej, co jest zdecydowanym nieporozumieniem, ponieważ w systemie bezpieczeństwa narodowego jest przestrzeń dla funkcjonowania obu tych formacji”<sup>1482</sup>. Pomimo wskazanych potencjalnych podobnych działań, które mógłby wykonywać zarówno Wojska Obrony Terytorialnej jak i Obrona Cywilna, gen. Gocuł, uważa, że obecnie (po pandemii COVID-19 i zmianie rządu), kompetencje tych formacji zostały właściwie rozgraniczone i nie nakładają się one na siebie, szczególnie w myśl rozwiązań prawnych, które weszły w życie w 2025 roku: „Myślę że teraz jest pełna świadomość i koordynacja poszczególnych działań w ministerstwie. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej rozwiała wątpliwości i spory

---

<sup>1481</sup> Wywiad z gen. Mieczysławem Gocułem (...), op., cit.

<sup>1482</sup> Ibidem.

kompetencyjne. Mało tego, Wojska Obrony Terytorialnej i Obrona Cywilna są komplementarne w systemie obrony państwa i w systemie bezpieczeństwa narodowego. Mam wrażenie, że na początku to właśnie na koncepcjach tworzenia z jednej strony Gwardii Narodowej, z drugiej strony obrony cywilnej, z trzeciej strony obrony terytorialnej niestety pomieszano pojęcia”<sup>1483</sup>.

Według prof. gen. Bogusława Packa obrona terytorialna była najbardziej kompetentną formacją w ramach Sił Zbrojnych RP, którą można było wykorzystać w opisywanej sytuacji: „WOT są najbardziej właściwe spośród innych formacji wojskowych do reagowania na zagrożenia niemilitarne. Nie zmienia to jednak faktu, że równolegle takie zadania ma również OC, PSP, OSP i inne służby. Nie jest to błędne. Każda z tych formacji realizuje zadania zgodnie z przeznaczeniem (...) Wykorzystanie WOT podczas pandemii było słuszne, celowe i konieczne ze względu na nadzwyczajność sytuacji. Jednak w niektórych przypadkach Wojska OT były nadmiernie wykorzystywane do zadań, które można było powierzać innym służbom lub zatrudnianym osobom”<sup>1484</sup>. Pomimo pewnym niedociągnięć ogólna ostateczna ocena była pozytywna: „Oceniam, że w obydwu operacjach Odporna Wiosna i Trwała Odporność WOT bardzo dobrze wywiązały się z powierzonych zadań”<sup>1485</sup>.

Gen. Leon Komornicki uważa, że „Wojsk Obrony Terytorialnej stały się takim swoistym inkubatorem, świadomości obronnej. Mają one być gotowe natychmiast znieść pomoc, nie tylko w sytuacji właśnie kryzysu i wojny, ale w sytuacjach chociażby takich jak klęski żywiołowe, one są najbliżej mieszkańców, znają też specyfikę tych społeczności (...). I dlatego też w sytuacjach kryzysowych one mają być gotowe do użycia natychmiastowego udzielenia pomocy tak jak to było w ramach COVID-u. Oczywiście w pierwszym rządzie powinna działać obrona cywilna jednak relacje tych podmiotów muszą być bardzo bliskie. Wojska Obrony Terytorialnej nie mogą zastępować obrony cywilnej, bo nie do tego zostały powołane (...). Brak obrony cywilnej osłabia obronę terytorialną i następnie obrona terytorialna bez wojsk obrony cywilnej też nie jest w sytuacjach pozamilitarnych w pełni skuteczna”<sup>1486</sup>.

Gen. Maciej Klisz Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz były dowódca Wojska Obrony Terytorialnej swoją analizę rozpoczyna od ogólnej słabości państwa

---

<sup>1483</sup> Ibidem.

<sup>1484</sup> Wywiad z prof. gen. Bogusławem Packiem (...), op., cit.

<sup>1485</sup> Ibidem.

<sup>1486</sup> Wywiad z gen. Leonem Komornickim (...), op., cit.

w reagowaniu na tak mało spodziewane zagrożenia: „Wykorzystanie WOT do zwalczania skutków epidemii było jedynym możliwym wyborem, przy braku zdolności do działania elementów obrony cywilnej. Szczególnie warto podkreślić fakt skierowania żołnierzy WOT do wsparcia społeczeństwa już w dniu 06.03.2020 roku – w zaledwie dwa dni po wykryciu pierwszego przypadku zakażenia w Polsce. Wojska Obrony Terytorialnej doskonale uzupełniły zdolności wojsk operacyjnych (zawodowych), zachowując ich zdolności do działań wymagających specjalistycznego sprzętu, wyposażenia czy wyszkolenia”<sup>1487</sup>. Decyzję ówczesnego Ministra Obrony Narodowej Mariusza Błaszczaka o skierowaniu Sił Zbrojnych RP do przeciwdziałania zagrożeniu epidemiologicznemu komentuje: „wykorzystanie zdolności WOT do wsparcia zadań związanych ze zwalczaniem skutków pandemii uznaję za celowe i słuszne”<sup>1488</sup>. Ocena działań w ramach obydwu operacji podejmuje wątki przedstawiane już przez Wicepremiera Władysława Kosiniaka Kamysza, który zauważył, że przeciwdziałanie pandemiczne były formą przyspieszonej nauki dla całej formacji, gen. Klisz rozwija te spostrzeżenia: „Działania prowadzone przez WOT w okresie zwalczania skutków pandemii należy ocenić jako swoisty „chrzest przez ogień”. Było to pierwsze masowe użycie pododdziałów WOT, zatem nie tylko doskonalono sposoby wzywania i powiadamiania żołnierzy, sposoby alarmowania, ale również zdolności transportu, dowodzenia / zarządzania czy wreszcie żywienia i kwaterowania. Operacja była również doskonałą okazją do sprawdzenia liderów formalnych i nieformalnych, narodzenia się więzów między żołnierzami, a także poznawania specyfiki dowodzenia formacją ochotniczą – to wszystko elementy „wewnętrznego” doskonalenia formacji. Należy również zwrócić uwagę na budowanie etosu formacji w społeczeństwie, jako formacji najbliższej obywatelowi, nakierowanej na pomoc i wsparcie, nawet w chwilach największego zagrożenia, a nie formacji mającej konotacje polityczne. To również, w mojej opinii bardzo ważny aspekt zaangażowania WOT w operację Odporna Wiosna i Trwała Odporność”<sup>1489</sup>. Pewną formą przygotowania do takich wzywań, miała być prowadzona od 2018r. operacja Parasol, mająca zacieśnić współpracę pomiędzy administracją cywilną (samorządową) a wojewódzkimi brygadami OT. Obydwa te podmioty uczyły się nawzajem swoich procedur oraz teoretycznych mechanizmów współpracy. Miało to przynieść wymierne korzyści kilka lat później po wykryciu pierwszych zakażeń wirusem SARS COV-2: „Doświadczenia WOT w okresie pandemii pokrywały się z tymi, zdobywanymi w czasie prowadzenia operacji

---

<sup>1487</sup> Wywiad z gen. Maciejem Kliszem (...), op., cit.

<sup>1488</sup> Ibidem.

<sup>1489</sup> Ibidem.

Parasol. Celem dowódcy WOT dla zapewnienia efektywnego działania na rzecz lokalnych społeczności była pełna integracja z układem pozamilitarnym. Był to jeden z głównych powodów uruchomienia naszego (wtedy innowacyjnego projektu) Parasol, czyli cyklu warsztatów, które przygotowywały przedstawiciele województw, powiatów i gmin oraz służb, inspekcji i straży do efektywnego wykorzystania potencjału WOT-u, w procesie zarządzania kryzysowego<sup>1490</sup>. O ile doświadczenia z operacji Parasol bezpośrednio przełożyły się na działania w ramach operacji Odporna Wiosna i Trwała Odporność to zdobyta wiedza z czasów pandemii COVID-19, miała wkład w dalszy rozwój formacji: „Wnioski wyciągnięte z wykorzystania formacji zostały na bieżąco wdrożone do procedur funkcjonowania WOT. Największym wyzwaniem dla WOT, ale również dla otoczenia (tzw. układu pozamilitarnego) było wzajemne poznanie się oraz zrozumienie na szczeblu gmin, powiatów oraz województw (odpowiednio kompanii, batalionów oraz Brygad). Bez wspólnego działania nie byłoby to możliwe (...). Doświadczenia WOT z tamtego okresu były wykorzystane podczas wsparcia Straży Granicznej na granicy polsko-białoruskiej (operacja Gryf, operacja Silne Wsparcie, operacja Bezpieczne Podlasie) czy obecnie podczas nadal trwającej operacji Feniks”<sup>1491</sup>.

Prof. Ryszard Jakubczak ocenę działań Wojsk Obrony Terytorialnej poprzedza odwołaniem do własnej klasyfikacji sił terytorialnych dodając, że w ramach znanych mu paradygmatów WOT należałoby pod względem struktury i wykonywanych działań zaliczyć do wojsk wewnętrznych – a tych kompetencją są takie przedsięwzięcia jak reagowanie na sytuacje kryzysowe w czasie pokoju: „Wojska OT, takie jak w Polsce, kiedy one są wojskami wewnętrznymi - są właściwymi do wykonywania zadań na okoliczność reagowanie w przypadku zagrożeń niemilitarnych. Za to prawdziwe wojska OT, które są nam takie potrzebne, ze względu na kinetyczne panowanie nad przestrzenią Polski, funkcjonujące w ramach terytorialnych organów dowodzenia, nie powinny brać udziału w takich przedsięwzięciach”<sup>1492</sup>. W słowach tych uwidacznia się nawiązanie do wypowiedzi dr hab. Romualda Szeremietiewa według, którego wojsko powinno przede wszystkim realizować zadania militarne. Wypowiedź prof. Ryszarda Jakubczaka ma dokładnie taki sam przekaz jak byłego p.o. szefa MON: „W ramach zarządzania kryzysowego mogą na takie sytuacje reagować służby takie jak policja, straż pożarna (zawodowa i ochotnicza) oraz struktury medyczne. Wojska też mogą w tym pomagać, ale od wielkiego dzwonu, do czasu,

---

<sup>1490</sup> Ibidem.

<sup>1491</sup> Ibidem.

<sup>1492</sup> Wywiad z prof. Ryszardem Jakubczakiem (...), op., cit.

kiedy obudujemy struktury OC”<sup>1493</sup>. Pomimo tego wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej prof. Jakubczak w sytuacji braku innych środków uznaje za zadowalające, jednak po raz kolejny podkreśla konieczność stworzenia skutecznego systemu obrony cywilnej, która miałaby być bardziej kompetentna do realizacji takich zadań: „Wszystko, co czynią wojska wewnętrzne (jedynie nazywane niezasadnie WOT) na tę okoliczność, jest zadowalające. Gdyby były właściwymi wojskami OT, to miałbym liczne uwagi i w sumie byłbym przeciw, ale wtedy powinna być aktywna OC, której nie mamy”<sup>1494</sup>.

Uwidaczniająca się częsta wskazywana przez badanych tematyka obrony cywilnej, została ona również wspomniana przez senatora Jerzego Wcisła wiceprzewodniczącego senackiej Komisji Obrony Narodowej. Prezentuje on jednak odmienne zdanie do prof. Jakubczaka i przekonuje: „WOT jest formacją, dla której jest miejsce w polskich siłach zbrojnych. I to zarówno w sytuacjach związanych z zagrożeniem militarnym, jak i innymi zagrożeniami, w tym klęskami żywiołowymi. Jest to formacja przeszkolona, przygotowana do pracy w presji związanej z zagrożeniem, do ścisłego wykonywania poleceń, do udzielania pomocy ludności cywilnej jest potrzebna. Nie wypełni tej luki obrona cywilna, która także jest potrzebna, ale nie zastąpi formacji mundurowej i przeszkolonej na takie okoliczności. Przeszkolone jednostki WOT powinien cechować uniwersalizm i wszechstronność, czyli zdolność do reagowania w różnych sytuacjach (ratunkowe, naprawianie wałów, odgruzowywanie budynków, ewakuacja ludności, także szpitali, etc...). Mogą one być wprowadzone do działań niemal natychmiast, bez dodatkowych szkoleń. Z racji przygotowania terytorialnego, znają lokalne uwarunkowania. Wspierają a nawet uwalniają od działań inne specjalistyczne jednostki (ratownictwo, policja, wojsko)”<sup>1495</sup>. Przechodząc do oceny senatora Jerzego Wcisła działań w ramach operacji Odporna Wiosna i Trwała Odporność to przekonuje on, że: „WOT swoim udziałem w tych operacjach łagodził niedoskonałości służby zdrowia i systemu w czasie pandemii. Bez wątpienia było to pozytywne wsparcie, ale rola WOT w takich sytuacjach powinna być ujęta w system zarządzania kryzysem, a nie wypełnianiem luk. To pozwoli na większą efektywność działań i skuteczne wykorzystanie możliwości WOT”<sup>1496</sup>.

Prof. Jarosław Pinkas były Główny Inspektor Sanitarny zwięźle i jednoznacznie ocenia działania Wojsk Obrony Terytorialnej w pandemii: „Jednoznacznie dobrze”.

---

<sup>1493</sup> Ibidem.

<sup>1494</sup> Ibidem.

<sup>1495</sup> Wywiad z Jerzym Wcisła (...), op., cit.

<sup>1496</sup> Ibidem.

Wystawia taką samą ocenę dotyczącą współpracy WOT oraz służb sanitarnych: „rewelacyjnie to wyglądało”<sup>1497</sup>. Tożsame opinie przedstawił prof. Andrzej Horban, dodając że jego zdaniem najbardziej kompetentną osobą mogącą dokonać oceny w tej dziedzinie będzie ówczesny szef resortu obrony – Mariusz Błaszczak<sup>1498</sup>.

Dokonując krótkiej analizy powyższych wypowiedzi, należy zauważyć wspólną cechę opinii – decydenci i eksperci są zgodni co do słuszności wykorzystania Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19. Oceny te są zbieżne nawet jeśli były artykułowane przez polityków wywodzących się z przeciwnych ugrupowań, które na co dzień toczą ze sobą retoryczny spór. Taki konsensus ponad podziałami świadczy o tym, że Wojska Obrony Terytorialnej właściwie wykonały swoje zadanie, stały się ważnym filarem realizacji polityki bezpieczeństwa RP oraz tak jak na początku, obecnie nie są utożsamiane z jednym obozem politycznym (w tym przypadku partią Prawo i Sprawiedliwość, która zainicjowała ich powstanie). Właściwym podsumowaniem takich opinii jest stwierdzenie gen. Komornickiego, mówiącego iż, „politycy odchodzą – wojsko zostaje”, będące wyrazem tego, iż decydenci nie kreują jedynie bezpieczeństwa w krótkiej perspektywie sprawowania urzędu a ich decyzje muszą przekładać się na dalsze zapewnienie bezpieczeństwa państwa. W trakcie wywiadów, ku zaskoczeniu autora dysertacji, wielu rozmówców pomimo, iż nie było o to pytanych podejmowało temat obrony cywilnej, która ich zdaniem powinna być naturalnym elementem uzupełniającym Wojska Obrony Terytorialnej. Uzasadnione są ich opinie o koniecznej synergii obrony terytorialnej i cywilnej, które to obydwie formacje powinny czerpać swoje siły i wyrastać ze społeczeństwa. Rysuje się tu kolejny ciekawy problem badawczy, który niestety w chwili pisania dysertacji z kilku powodów był niemożliwy do przeanalizowania. Po pierwsze w trakcie trwania pandemii COVID-19, parafrazując słowa prof. gen. Bogusława Packa - obrona cywilna była jedynie fikcją istniejącą na papierze, to na bazie kolejnych zmian prawnych najpierw została całkowicie zlikwidowana a po kilku latach rozpoczęto próby jej reaktywacji począwszy od zmian ustawowych jednak bez podjęcia oddolnych sektorowych przedsięwzięć.

---

<sup>1497</sup> Wywiad z prof. Jarosławem Pinkasem (...), op., cit.

<sup>1498</sup> Wywiad z prof. Andrzejem Horbanem (...), op., cit.

## 5.5. Doskonalenie realizacji polityki bezpieczeństwa RP w zakresie zagrożeń epidemicznych

Zgromadzone w poprzednich rozdziałach dane pozyskane zarówno z aktów normatywnych, badań teoretycznych i praktycznych, udowadniają jak skomplikowanym i wielopłaszczyznowym etapem jest nie tylko tworzenie założeń polityki bezpieczeństwa państwa ale również jego realizacja w praktycznym aspekcie sektorowego przeciwdziałania zagrożeniom epidemicznym. Tak obszerna analiza materiałów opisujących działania w walce z pandemią COVID-19, byłaby niepełna bez stworzenia ram rekomendacji doskonalenia współpracy w przypadku wystąpienia w przyszłości podobnych zagrożeń. Należy pamiętać, że inicjatywy nie te nie są jedynie wynikiem skuteczności jednego elementu takiego jak np. systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Jak uwidocznili to minione lata, specyfika bezpieczeństwa państwa w aspekcie epidemicznym jest wypadkową współpracy wielu ośrodków oraz kilku szczebli zarówno administracji centralnej jak i samorządowej. Tworzenie ewentualnego modelu, musi więc być oparte na zidentyfikowanych i opisanych wcześniej elementach, z których każdy jest jedynie trybem przyczyniającym się do realizacji nadrzędnego zadania jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

W takiej sytuacji dr hab. Piotr Daniluk, przed stworzeniem modelu rekomenduje przeprowadzenie analizy strategicznej, tak by właściwie zidentyfikować czy wszystkie zakładane elementy faktycznie należy uwzględnić w danym procesie i czy wnoszą one wkład do efektu końcowego. Przekonuje, że: „Analiza strategiczna może stanowić płaszczyznę porozumienia specjalistów różnych dziedzin bezpieczeństwa rozpatrywanego na wielu płaszczyznach – od najniższego poziomu zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy, starostwa lub województwa po uczestników zespołów analitycznych państwowych lub sojuszy polityczno-wojskowych”<sup>1499</sup>. Taka predykcja idealnie wpisuje się interdyscyplinarny zakres niniejszej pracy, gdzie obok kwestii typowo tożsamyh naukom o bezpieczeństwie, analizowano podłoże z zakresu nauk prawnych, nauk o zdrowiu i zakresów będących zainteresowaniem specjalistów z zakresu polityki i administracji. Dr hab. Piotr Daniuluk w dalszej części proponuje odwołać się do dobrze znanej w naukach o zarządzaniu metody M. E. Portera, którą autorsko przebudowuje na potrzeby nauk o bezpieczeństwie<sup>1500</sup>. Adaptując to rozwiązanie, w kilku krokach można zidentyfikować

---

<sup>1499</sup> P. Daniluk, *Metodologia badań zagrożeń wynikających z kryzysu społeczno-ekonomicznego. Analiza strategiczna w obszarze bezpieczeństwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” nr 2012/2013, s. 21.

<sup>1500</sup> Ibidem. s. 23.

elementy i czynniki oddziałujące, które trzeba będzie uwzględnić przy tworzeniu założonego modelu. W tym celu należy położyć szczególny nacisk na:

- Podmioty stanowiące sektor bezpieczeństwa (których kooperacja i oddziaływanie prowadzi do realizacji polityki bezpieczeństwa państwa). W przypadku zakresu niniejszej dysertacji kluczowe podmioty w tym obszarze to: władza ustawodawcza (kodyfikująca powinności poszczególnych podmiotów w sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu państwa) oraz władza wykonawcza (wprowadzająca w życie prawne powinności), administracja centralna oraz samorządowa, podmioty systemu ochrony zdrowia oraz Siły Zbrojne RP (będące realizatorem zdefiniowanych legislacyjnych działań). Współdziałanie wszystkich tych elementów prowadzi do zapewnienia bezpieczeństwa państwa i realizacji sektorowej polityki w zakresie przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń epidemicznych.
- Podmioty stanowiące główny cel oddziaływania – prowadzące do zagrożeń: W tym aspekcie sytuacja jest skomplikowana ponieważ wyróżnić możemy dwa paradoksy. Po pierwsze wszystkie powyższe podmioty wzajemnie na siebie oddziałują, tworząc sieć zależności wynikającą z istniejących procedur i kodyfikacji. Po drugie, to właśnie te relacje prowadzą do ewentualnych zagrożeń w aspekcie braku należytej koordynacji, braku nadzoru czy też niewłaściwego rozpoznania sytuacji powodowanego np. zbyt długim łańcuchem podejmowania decyzji lub rozproszeniem odpowiedzialności.
- Podmioty zasilające sektor bezpieczeństwa w zasoby niezbędne do funkcjonowania: W przypadku bezpieczeństwa epidemicznego podmioty te możemy podzielić na wewnętrzne (krajowe), zewnętrzne (zagraniczne). Analiza tych sektorów jest wdzięcznym tematem na osobną dysertację, ponieważ możemy wyróżnić w tym obszarze zarówno kwestie bezpieczeństwa dostępu do leków determinowaną krajowymi zdolnościami produkcyjnymi, nawiązanymi umowami z zagranicznymi koncernami farmaceutycznymi czy też aspektem logistycznym określającym możliwość dostarczenia, magazynowania i transportu do końcowych odbiorców wyprodukowanych lub zakupionych poza granicami specyfików. Podmiotami zasilającymi ten sektor bezpieczeństwa jest także nauka, inwestycje w badania oraz rozwój nad metodami leczenia, lekami i coraz bardziej skutecznymi środkami ochrony osobistej. Niebagatelną rolę odgrywa system szkolnictwa wyższego którego zadaniem jest wykształcić nowych lekarzy, pielęgniarki oraz inne osoby pracujące w systemie ochrony zdrowia – począwszy informatyków zarządzających bazami danych po osoby zajmujące kierownicze



stanowiska nie tylko w resorcie zdrowia ale i poszczególnych podmiotach mu podlegających.

- Podmioty będące odbiorcami sektora bezpieczeństwa: Głównym odbiorcą sektora bezpieczeństwa będzie państwo – w rozumieniu zarówno instytucjonalnym jak i konstytucyjnym (zapewnienie stabilności, ciągłości, niepodległości) jak i społeczeństwo rozumiane poprzez zapewnienie optymalnych warunków kształtowania bezpieczeństwa zdrowotnego każdego człowieka przebywającego i zamieszkującego w granicach Polski.
- Podmioty społeczne: W tym obszarze należy zwrócić uwagę na aktywność organizacji pozarządowych jak i oddolną aktywność obywateli. Działania takie przejawiały się szczególnie na początku pandemii COVID-19, gdy rozpoczęła nieskoordynowana akcja szycia maseczek ochronnych, mająca być odpowiedzią na niewystarczającą ich ilość. Media w całym kraju pokazywały fotografie np. z klubów seniora czy też domów pomocy społecznej, gdzie pensjonariusze korzystając z dostępnych materiałów tworzyli prowizoryczne środki ochrony indywidualnej. Działania te były spontaniczne i powodowane tzw. potrzebą chwili. „Produkty” w ramach ich wytworzone ze względu na brak certyfikacji nie mogły być jednak wykorzystywane w systemie ochrony zdrowia a jedynie dobrowolnie i indywidualnie. Nie przekreślało to samej idei a pokazywało, moc dodatkowych podmiotów mogących wspierać realizację polityki bezpieczeństwa państwa. Centralnym ogniwem spajającym i wykorzystującym taką aktywność powinna zostać Obrona Cywilna.



Rysunek 78. Uproszczony schemat wzajemnego współoddziaływania podmiotów zapewniających bezpieczeństwo państwa w obszarze epidemicznym

Źródło: Opracowanie własne.

Jako kolejny element badań, przed stworzeniem właściwych rekomendacji można przyjąć analizę SWOT, jako formę krótkiego podsumowania zgromadzonego na poprzednich kilkuset stronach materiałów. Metoda ta pozwoli określić kolejno: mocne strony, słabe strony, wady oraz zalety realizacji polityki bezpieczeństwa państwa w okresie pandemii COVID-19 oraz wyznaczyć kierunki wymagające doskonalenia, które w następnej kolejności zostaną rozwinięte w do modelu sektorowego doskonalenia.

Do mocnych stron zaliczyć możemy:

- Podjęcie monitorowania rozwoju choroby COVID-19 na świecie na kilka tygodni przed wykryciem pierwszych przypadków w Polsce.
- Szybka reakcja władz centralnych po wykryciu pierwszych przypadków COVID-19 w Polsce, tzn. wprowadzenie restrykcji, zacieśnienie współpracy na szczeblu administracja centralna – samorządowa.
- Rozpoczęcie działań legislacyjnych mających stworzyć akty prawne adekwatne do reagowania na zagrożenie o tak dużej skali – efektem czego była tzw. specustawa covidowa.
- Częste posiedzenia Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, podczas którego omawiano możliwe scenariusze i analizowano dostępne dane.
- Adaptację nowych technologii na potrzeby zarządzania kryzysowego, dzięki którym za pośrednictwem połączenia internetowego w sposób zdalny w posiedzeniach wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, uczestniczyć mogli przedstawiciele wszystkich powiatów/gmin z danego terenu. Rozwiązanie takie pozwalało szybciej koordynować działania administracji samorządowej i na bieżąco informować wójtów i burmistrzów o rozwoju sytuacji epidemicznej.
- Skierowanie do przeciwdziałania pandemii COVID - 19 Sił Zbrojnych RP a w szczególności Wojsk Obrony Terytorialnej.
- Skuteczną współpracę Prezydenta RP oraz Rady Ministrów – szczególnie brak wetowania przez głowę państwa wielu nowelizacji ustaw reagujących na rozwój pandemii.
- Wykorzystanie służb mundurowych do przeciwdziałania rozwojowi pandemii począwszy od Policji zajmującej się sankcjonowaniem obowiązujących restrykcji, Straży Granicznej – pierwotnie mierzącej temperaturę podróżnym a następnie także zaangażowanej w kontrolowanie osób przestrzegających kwarantannę, straży gminnych i miejskich włączonych w wiele obowiązków w tym informowania mieszkańców o nowych

wprowadzonych zasadach bezpieczeństwa, Państwowej Straży Pożarnej – która również zajmowała się tworzeniem mobilnych izb przyjęć, zabezpieczania szpitali polowych czy wsparcia punktów wymazowych<sup>1501</sup>.

Do słabych stron zaliczyć możemy:

- Brak przygotowania systemu ochrony zdrowia do zagrożeń epidemicznych o skali globalnej (brak wypracowanych procedur w szpitalach, wystarczających zapasów środków ochrony osobistej i środków do dezynfekcji).
- Brak odpowiednich zasobów kadrowych – zarówno szpitali (lekarze, pielęgniarki) jak i kadr Państwowej Inspekcji Sanitarnej (szczególnie pracowników zajmujących się epidemiologią).
- Konflikt w obrębie władzy ustawodawczej na szczeblu relacji Sejm – Senat. Każdy z tych organów w inny sposób definiował swoją rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa w okresie pandemii.
- Konflikt na szczeblu relacji Rada Ministrów – Senat, prowadzący do sytuacji, że obydwie te organy powołały osobne, konkurujące ze sobą ciała doradcze w zakresie epidemii, które wydawały sprzeczne ze sobą rekomendacje.
- Niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego.
- Na mocy ustawy o obronie Ojczyzny, formalna likwidacja (istniejącej i tak wyłącznie teoretycznie) Obrony Cywilnej.
- Brak jednej spójnej strategii w ramach poszczególnych etapów pandemii (oficjalne dokumenty prezentowane przez Ministerstwo Zdrowia zmieniały się w ciągu kilku tygodni).
- Chaos informacyjnych w kolejnych falach pandemii związany z szybko ewoluującymi zasadami bezpieczeństwa, których wprowadzanie nie zostało racjonalnie uargumentowane.
- Niewystarczająca współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym powodująca sytuację, iż nawet maseczki ochronne były kupowane poza granicami państwa a nie lokalnie produkowane.

---

<sup>1501</sup> P. Rus, Ż. Zająć, *Państwowa Straż Pożarna w zwalczaniu zagrożeń o charakterze epidemiologicznym na przykładzie województwa małopolskiego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia de Securitates” nr 1(13)/2023, s.182.

Szanse uskutecznienia realizacji polityki bezpieczeństwa:

- Wykorzystanie doświadczeń Wojsk Obrony Terytorialnej do doskonalenia działań formacji w przypadku reagowania i zwalczania zagrożeń niemilitarnych.
- Rozbudowa Wojsk Obrony Terytorialnej.
- Zacieśnienie koordynacji i współpracy pomiędzy administracją centralną i wszystkimi szczeblami administracji samorządowej.
- Wzmocnienie/stworzenie kolegialnych ciał doradczych w obszarze bezpieczeństwa epidemicznego.
- Koordynacja i systemowe wykorzystanie działań obywatelskich (zarówno NGO jak i grup nieformalnych) w przypadku sytuacji kryzysowych.
- Odtworzenie Obrony Cywilnej, która będzie jednym z głównych elementów współpracy z Wojskami Obrony Terytorialnej.
- Scalenie aktów prawnych tak by powinności w przypadku zagrożeń epidemicznych nie były rozproszone w wielu ustawach.
- Zwiększenie zapasów leków, środków ochrony osobistej, środków do dezynfekcji, respiratorów oraz innych urządzeń medycznych niezbędnych w leczeniu chorób zakaźnych.

Zagrożenia doskonalenia systemu bezpieczeństwa państwa w obszarze epidemicznym:

- Brak woli politycznej do wprowadzenia zmian. Jak już udowodniono, czynnik ten jest decydujący w kwestii reformowania każdego z obszarów państwa. W sytuacji gdy nawet eksperci przygotowują racjonalnie uargumentowane projekty zmian to w przypadku braku decyzji liderów politycznych (zarówno szefów partii jak i też np. Prezydenta RP, który może zawetować przyjętą przez Sejm i Senat ustawę), rozwiązania te nie zostają wprowadzone w życie i będą jedynie formą pewnej teoretycznej koncepcji).
- Brak środków w budżecie państwa do inwestowania w obszar bezpieczeństwa epidemiologicznego w kontekście przesunięcia priorytetów na zapewnienie bezpieczeństwa militarnego determinowanego koniecznością rozbudowy Sił Zbrojnych wymuszoną pełnoekranową agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Przeprowadzenie powyższych analiz oraz zebranie najważniejszych podmiotów bezpieczeństwa w obszarze epidemicznym, daje możliwość zaprezentowania modelowych rekomendacji doskonalenia systemu. Biorąc pod uwagę skomplikowane powiązania

między poszczególnymi elementami – zarówno ustrojowe jak i kompetencyjne, konieczne jest uszeregowanie rekomendacji w odniesieniu do poniższych elementów:

## 1. Administracja centralna

- Ujednolicenie ustawodawstwa z zakresu zwalczania chorób zakaźnych. Pomimo, iż stan zagrożenia epidemicznego został w Polsce odwołany w 2023r. to nadal obowiązuje wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>1502</sup>. Głównie jest ona aktem technicznym skupionym nie tyle na określeniu przeciwdziałania chorobom zakaźnym co agreguje przepisy z zakresu aktywności samorządów, administracji centralnej oraz innych podmiotów w aspekcie wprowadzanych działań osłonowych dla gospodarki oraz osób fizycznych a nawet w pewnym zakresie reguluje obszar pracy zdalnej. Nagromadzenie przepisów doprowadziło do pewnego paradoksu, iż akt prawny ten zyskał nieprzejrzyisty charakter, co doprowadziło takiej struktury jak np. Art. 4ha, Art. 7ab, Art. 15ea – gdzie kolejne litery oznaczały kolejne dodawane nowelizacje, przy czym poprzednie w wielu przypadkach traciły moc. Oprócz omawianego aktu obowiązuje ustawa dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, będąca głównym i również wielokrotnie znawelizowanym prawem określającym zasady postępowania w przypadku epidemii. Wnioskiem wyciągniętym z okresu pandemii COVID-19, powinno być ujednolicenie ustawodawstwa (na wzór np. ustawy o obronie Ojczyzny) i stworzenie jednego kompleksowego aktu prawnego regulującego omawiany sektor. Jak uwidoczniła pragmatyka walki z pandemią COVID-19, skuteczniejsze wydaje się przeniesienie większej decyzyjności na poziom rozporządzeń zarówno Prezesa Rady Ministrów jak i ministrów właściwych niż próba każdorazowej skomplikowanej nowelizacji aktu ustawowego, który to proces legislacyjny jest czasochłonny i bardziej skomplikowany. W przeciwdziałaniu zdarzeniom takim jak epidemie ważny jest czas i elastyczność reakcji.
- Stworzenie Krajowego Planu Działania na Wypadek Epidemii. Istniejące obecnie wojewódzkie plany które ustawodawca nakazuje tworzyć wojewodom, pomimo zdefiniowanych ogólnych cech wspólnych nie są ze sobą kompatybilne oraz różnią się w zależności od regionów. Sugerowane jest stworzenie centralnego planu oraz

---

<sup>1502</sup> Stan prawny z dnia 11.06.2025r.

podporządkowanych im planów wojewódzkich. Działania te powinny zostać powierzone Ministerstwu Zdrowia jako głównemu organowi odpowiedzialnym za politykę zdrowotną państwa, organizację systemu ochrony zdrowia i przeciwdziałanie zagrożeniom epidemiologicznym. Plan ten musiałby być weryfikowany na dwa sposoby. Po pierwsze w przygotowanie dokumentu musiałby zostać włączone kompetentne podmioty. Po drugie „recenzentem” ustaleń powinny być merytoryczne ciała kolegialne, wybrani konsultanci krajowi a także samorząd zawodów medycznych. By ranga tak przygotowanego planu była odpowiednia, za jego przyjęcie powinna odpowiadać Rada Ministrów. Rozwiązanie takie mogłoby zostać wpisane do powyższej kompleksowej ustawy lub zaimplementowane do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jako następująca nowelizacja:

#### **Art. 44a. Krajowy Plan Działania na Wypadek Epidemii**

1. Minister Zdrowia opracowuje, we współpracy z podmiotami określonymi w art. 2, Krajowy Plan Działania na Wypadek Epidemii, który stanowi zbiór procedur, zasad oraz obowiązków podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie zdrowia publicznego w sytuacjach kryzysowych związanych z epidemiami.
2. Minister Zdrowia jest odpowiedzialny za opracowanie Krajowego Planu Działania na Wypadek Epidemii, we współpracy z Radą Bezpieczeństwa Epidemicznego,
3. Krajowy Plan Działania na Wypadek Epidemii powinien obejmować szczegółowe wytyczne dotyczące:
  - a) monitorowania zagrożeń epidemicznych oraz prognozowania ryzyka epidemii,
  - b) podziału odpowiedzialności pomiędzy organy administracji rządowej, samorządowej oraz inne podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zdrowotne,
  - c) procedur reagowania na epidemię, w tym izolacji, kwarantanny oraz zamknięcia obszarów o podwyższonym ryzyku zakażenia,
  - d) koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych,
  - e) zasad informowania społeczeństwa o zagrożeniu i procedurach postępowania,
  - f) organizacji szczepień ochronnych oraz innych działań profilaktycznych,
  - g) zabezpieczenia zasobów medycznych, w tym dostępności leków, szczepionek, sprzętu ochrony osobistej oraz materiałów pomocniczych,
  - h) organizacji wsparcia psychologicznego dla obywateli dotkniętych epidemią,

- i) zapewnienia ciągłości świadczeń zdrowotnych i innych usług publicznych we współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz krajowymi organizacjami pozarządowymi.
- 4. Projekt Krajowego Planu Działania na Wypadek Epidemii, po jego opracowaniu, podlega opiniowaniu przez:
  - a) Rzecznika Praw Obywatelskich,
  - b) Komitet Bezpieczeństwa Narodowego,
  - c) Komitet ds. Pożytku Publicznego,
  - d) Konsultanta krajowego ds. epidemiologii,
  - e) Konsultanta krajowego ds. chorób zakaźnych,
  - f) Konsultanta krajowego ds. zdrowia publicznego,
  - g) Naczelną Izbę Lekarską,
  - h) Naczelną Izbę Pielęgniarek i Położnych,
  - i) Naczelną Izbę Aptekarską,
  - j) Krajową Izbę Diagnostów Laboratoryjnych,
  - k) Krajową Izbę Ratowników Medycznych,
- 5. Zatwierdzenie i przyjęcie Krajowego Planu Działania na Wypadek Epidemii następuje po uwzględnieniu uwag i opinii, przez Radę Ministrów.
- 6. Krajowy Plan Działania na Wypadek Epidemii powinien być aktualizowany co najmniej raz na pięć lat, uwzględniając zmieniające się zagrożenia epidemiologiczne oraz postęp w zakresie ochrony zdrowia publicznego.
- Stworzenie Rady Bezpieczeństwa Epidemicznego – jako centralnego organu doradczego i koordynującego działania sektorowe w przedmiotowym zakresie. Konieczność utworzenia takiego ciała szczególnie uzasadniają doświadczenia z okresu pandemii COVID-19, gdy dopiero kilka miesięcy po pojawieniu się pierwszych przypadków choroby w Polsce, Prezes Rady Ministrów powołał pierwszą a następnie drugą radę medyczną. Obydwa ciała składały się wybitnych naukowców zajmujących się zakresem chorób zakaźnych, lecz eksperci mieli jedynie ograniczony wpływ na podejmowane decyzje i ich rola ograniczała się do przedstawiania rekomendacji (które mogłyby ale nie musiały być brane pod uwagę). Natomiast Rada Bezpieczeństwa Epidemicznego, powinna mieć możliwość kształtowania bezpieczeństwa epidemicznego, współtworzenia Krajowego Planu Działania na Wypadek Epidemii i monitorowania jego realizacji. Grono takie powinno mieć należyte umocowanie, być ciałem ustawowym a nie doraźnie powoływanym dopiero po wystąpieniu negatywnych zdarzeń. By nadać jej odpowiedni

charakter, na jej czele powinien stać jeden z sekretarzy stanu Ministerstwa Zdrowia, pełniący jednocześnie (nową) funkcję: Pełnomocnika rządu ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego. Powołanie rady mogłoby zostać wpisane do powyższej proponowanej kompleksowej ustawy lub zaimplementowane do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi jako następująca nowelizacja:

#### **Art. 5a. Rada Bezpieczeństwa Epidemicznego**

1. Ustanawia się Radę do Spraw Bezpieczeństwa Epidemicznego jako organ doradczy w zakresie bezpieczeństwa zdrowia publicznego w sytuacjach epidemicznych, który ma na celu monitorowanie zagrożeń epidemiologicznych, opracowywanie strategii ochrony zdrowia publicznego oraz zapewnianie skutecznej reakcji na zagrożenia związane z epidemiami.
2. Rada do Spraw Bezpieczeństwa Epidemicznego jest organem doradczym, który działa przy Ministrze Zdrowia. Przewodniczącym rady jest Pełnomocnik Rządu ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego
3. W skład Rady wchodzi przedstawiciele następujących podmiotów, powoływani przez Ministra Zdrowia na 4 letnią kadencję:
  - a) Prezydenta RP (1 osoba),
  - b) Senackiej Komisji Zdrowia (1 osoba),
  - c) Sejmowej Komisji Zdrowia (1 osoba),
  - d) Głównego Inspektora Sanitarnego (1 osoba),
  - e) Narodowego Fundusz Zdrowia (1 osoba),
  - f) Narodowego Instytut Zdrowia Publicznego (1 osoba),
  - g) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (1 osoba),
  - h) Ministra Obrony Narodowej (1 osoba),
  - i) Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (1 osoba),
  - j) Wojsk Obrony Terytorialnej (1 osoba),
  - k) Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (1 osoba),
  - l) Ekspertów z zakresu epidemiologii i zdrowia publicznego – 10 osób
  - m) Przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz zdrowia publicznego – 3 osoby,
  - n) wojewodów,
4. Rada do Spraw Bezpieczeństwa Epidemicznego wykonuje zadania doradcze, kontrolne i informacyjne w zakresie:



- a) Monitorowania sytuacji epidemiologicznej – Rada jest odpowiedzialna za zbieranie, analizowanie i interpretowanie danych dotyczących zagrożeń epidemicznych zarówno krajowych, jak i międzynarodowych.
- b) Przygotowania Krajowego Planu na Wypadek Epidemii
- c) Opracowywania zaleceń dotyczących przeciwdziałania epidemiom – Na podstawie analiz i raportów, Rada opracowuje zalecenia dotyczące polityki ochrony zdrowia publicznego, w tym przygotowywania odpowiednich planów działań w przypadku wystąpienia epidemii.
- d) Współpracy z międzynarodowymi organizacjami zdrowia – Rada współpracuje z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), w celu monitorowania globalnych zagrożeń zdrowotnych i dostosowywania krajowych działań do międzynarodowych standardów.
- e) Oceny skuteczności polityki zdrowotnej w zakresie bezpieczeństwa epidemicznego – Rada dokonuje okresowej oceny skuteczności przyjętych polityk oraz proponuje zmiany w systemie ochrony zdrowia, które mają na celu poprawę reagowania na zagrożenia epidemiologiczne.
- f) Koordynowania działań w przypadku wystąpienia epidemii – Rada pełni rolę doradczą w zakresie koordynacji działań pomiędzy odpowiednimi służbami państwowymi, samorządowymi i organizacjami pozarządowymi w sytuacjach kryzysowych.
- g) Raportowania i informowania społeczeństwa – Rada jest odpowiedzialna za wydawanie komunikatów oraz organizowanie publicznych konsultacji na temat zagrożeń epidemicznych i działań zapobiegawczych.

## 5. Tryb pracy Rady

- a) Posiedzenia Rady – Rada zbiera się co najmniej raz na pół roku, a w przypadku zagrożenia epidemiologicznego – w trybie pilnym. Posiedzenia są zwoływane przez Przewodniczącego.
- b) Porządek obrad – Porządek obrad ustala Przewodniczący Rady po konsultacji z członkami Rady.
- c) Uchwały i rekomendacje – Uchwały podejmowane przez Radę są konsultacyjne i mają charakter rekomendacji, które są przekazywane Ministrowi Zdrowia oraz innym organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo zdrowotne.

- 6. Środki na działalność Rady pochodzą z budżetu państwa, a w szczególności z funduszy Ministerstwa Zdrowia.

7. Obsługę organizacyjną Rady zapewnia Ministerstwo Zdrowia.
  8. Co najmniej raz na 2 lata Rada przedstawia Radzie Ministrów oraz Sejmowi raport oceniający skuteczność działań podejmowanych w ramach ochrony zdrowia publicznego w kontekście zagrożeń epidemicznych oraz realizacji zaleceń Rady.
    - a) Raport ten o ile nie zawiera informacji niejawnych, jest publikowany na stronie internetowej Ministerstwa Zdrowia oraz przekazywany do publicznej wiadomości.
- Zmiana formuły Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego. W obecnym kształcie gremium to jest po pierwsze bardzo słabo umocowane prawnie – powoływane wyłącznie zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów. Jest zaledwie organem pomocniczo - doradczym, pozbawionym realnych kompetencji. W przypadku gdyby całkowicie z niego zrezygnować, nie przyniosłoby to zauważalnych konsekwencji, ponieważ nawet bez tych formalnych kwestii, szef rządu mógłby zapraszać na rozmowy osoby będące jego podwładnymi i konsultować zamierzenia sektorowe. Obecnie w skład Komitetu wchodzi wyłącznie 7 konstytucyjnych ministrów co może dawać namiastkę „małego rządu”<sup>1503</sup>. Lepszym modelem wydaje się być poszerzenie tej formuły na wzór działającego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Komitetu ds. Pożytku Publicznego, który ma ustawowe umocowanie jako „organ administracji rządowej” i szerszą formułę pozwalającą skuteczniej koordynować zdefiniowanymi procesami<sup>1504</sup>. Dobrym ku temu przykładem są analogie historyczne i funkcjonujący w latach 1935 – 1939 Komitet Obrony Rzeczypospolitej czy też Komitet Obrony Kraju – wywodzący się z PRL i istniejący do 2002r., którego w minionym ustroju sekretarzem był z urzędu wiceminister obrony narodowej piastujący równolegle funkcję Głównego Inspektora Obrony Terytorialnej. Zasadne jest by zmodernizowaną wersję komitetu wpisać w ramy ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny i jego skład poszerzyć o kolejnych członków stałych w tym: Szefa Sztabu Generalnego, Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcę Wojsk Obrony Terytorialnej. W takiej konfiguracji, komitet byłby ciałem mogącym zajmować się całościowym bezpieczeństwem, znacznie umocowanym prawnie a także posiadającym szersze kompetencje niż Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego –

---

<sup>1503</sup> Zarządzenie nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego.

<sup>1504</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz.873).

zajmujący się jedynie jak wskazuje jego nazwa i kompetencje – problematyką zarządzania kryzysowego i reagowania na nie. Docelowo zadaniem Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego (sugerowana nazwa powinna zostać pobawiona członu „Rady Ministrów” – sugerującego skład pochodzący wyłącznie z członków rządu), powinno być tworzenie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, która zgodnie z obecnymi przepisami tworzona jest przez Radę Ministrów i przez nią przyjmowana a następnie przekazywana przez jej prezesa do zatwierdzenia przez Prezydenta RP. Dzięki postulowanym zmianom, do tworzenia strategii bezpośrednio włączone zostaną Siły Zbrojne RP a nie tak jak obecnie wyłącznie pośrednio przez Ministra Obrony Narodowej. Projektowane rozwiązanie wprowadzić do porządku prawnego mogłaby nowelizacja ustawy o obronie Ojczyzny. Szczególnie odpowiedni wydaje się jej rozdział IV pt.: „Organy bezpieczeństwa narodowego” gdzie warto byłoby dodać Art. 27a Komitet Bezpieczeństwa Narodowego i w ramach kodyfikacji ustanowić pożądane prerogatywy tego gremium. Bezpośrednio wpisywałoby się to w założenia Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020r. postulujące: „Stworzyć ponadresortowy mechanizm koordynacji zarządzania bezpieczeństwem narodowym poprzez utworzenie komitetu Rady Ministrów, odpowiedzialnego na poziomie strategicznym za rozpatrywanie spraw z zakresu polityk, strategii i programów w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w sposób zapewniający spójność i konsekwentną ich realizację oraz jego powiązanie z nową rolą i kompetencjami Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa”<sup>1505</sup>. O ile pierwszym wzmocnieniem tego ciała miałyby być jego ustawowe umocowanie, to drugie sugerowane rozwiązanie to kwestia kierownictwa tego organu. Po pierwsze musi być to osoba mająca sprawczość polityczną ale również właściwe kompetencje by koordynować działania innych resortów. W tym przypadku zaproponować można dwa modele: Pierwszy: przewodniczącym komitetu zostałby Prezes Rady Ministrów – osoba mająca realną władzę, sprawczość polityczną i możliwość koordynowania działań - jednak ze względu na ilość innych obowiązków, relatywnie ograniczony czas na zajmowanie się kolejnym gremium. Drugi: na czele komitetu stanąłby minister obrony narodowej, któremu ustawowo przypadałaby funkcja Wiceprezesa Rady Ministrów. Do tej pory wicepremierostwo było przyznawane uznaniowo, według tzw. klucza partyjnego a nie realnych potrzeb i kompetencji. Do tej

---

<sup>1505</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2020, s. 13.

pory nie powstały przepisy regulujące obsadzanie stanowiska wiceszefa rządu i nominacje dla np. Władysława Kosiniaka – Kamysza czy też Mariusza Błaszczaka, nie były oznaką przyjętej długotrwałej linii a wypadkową ustaleń politycznych. Komitet Bezpieczeństwa Narodowego, mógłby się stać się ustawowym gwarantem wzmocnienia szefa MON i nadania mu funkcji koordynacyjnej w zakresie innych członków rządu. Po raz kolejny warto odwołać się do modelu Komitetu ds. Pożytku Publicznego (który na podstawie nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, zyskał kompetencje w zakresie bezpieczeństwa i tworzenia systemu OC). Ustawowo na czele tego organu stoi minister konstytucyjny – i nawet jeśli nie pełni żadnej resortowej funkcji to ze względu na przewożenie temu gremium automatycznie wchodzi w skład Rady Ministrów. To samo rozwiązanie można zaimplementować na kanwie Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego – z tą zmianą, iż jego szef automatycznie obejmuje funkcję wicepremiera.

## **2. Administracja samorządowa oraz rządowa administracja w terenie**

- Powołanie wojewódzkich rad ds. bezpieczeństwa epidemicznego. Jak już wcześniej wskazano, ustawodawca nakazał wojewodom tworzyć wojewódzkie plany działania na wypadek wystąpienia epidemii. By taki plan skutecznie stworzyć, monitorować jego ewentualną realizację i wspierać koordynację działań sektorowych, konieczne jest stworzenie eksperckiego podmiotu, na bazie, którego będzie można nie tylko przygotowywać rekomendacje do dokumentu ale również w przypadku wybuchu epidemii zacieśniać działania podmiotów zaangażowanych w medyczną część przedsięwzięcia. Rada taka powinna być autonomiczna od istniejących wojewódzkich zespołów zarządzania kryzysowego, skupiających się na szerokim aspekcie potencjalnych zdarzeń. Ciało to powinno zrzeszać dyrektorów szpitali, przedstawicieli instytucji zajmujących się zdrowiem publicznym oraz reprezentantów Wojsk Obrony Terytorialnej. Zachodzić powinna też bezpośrednia korelacja pomiędzy (krajową) Radą Bezpieczeństwa Epidemicznego oraz jej regionalnym odpowiednikiem. Kluczowe w tym przypadku jest koordynowanie przygotowania wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii, który powinien być zaopiniowany przez radę krajową a dopiero następnie przyjęty przez wojewodę. Dzięki temu zostanie wyeliminowane opisane zjawisko niekompatybilności wojewódzkich planów oraz stworzony mechanizm współpracy administracji centralnej z rządową administracją w terenie i samorządami. Rekomendacja ta będzie kompatybilna z wcześniej zaproponowanymi rozwiązaniami i również możliwa do wprowadzenia na bazie nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przy czym

postuluje się nadanie następującego brzmienia istniejącego art. 44, wspomnianego aktu prawnego:

**Art. 44. [Wojewódzki plan działania na wypadek wystąpienia epidemii]**

1. W celu zapewnienia skutecznego i skoordynowanego działania w zakresie zapobiegania i zwalczania epidemii na poziomie wojewódzkim, powołuje się Wojewódzką Radę ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego, która będzie organem doradczym i konsultacyjnym w sprawach związanych z zapobieganiem i reagowaniem na zagrożenia epidemiczne w danym województwie.
2. Wojewódzka Rada ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego składa się z przedstawicieli:
  - a) Wojewody,
  - b) Wojewódzkiego Państwowego Inspektora Sanitarnego,
  - c) Wojsk Obrony Terytorialnej,
  - d) Dyrektorów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej,
  - e) Konsultantów wojewódzkich ds. chorób zakaźnych, epidemiologii, zdrowia publicznego,
  - f) Przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego,
  - g) Przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się zdrowiem publicznym,
3. Wojewódzka Rada ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego pełni następujące funkcje:
  - a) Opracowuje Wojewódzki Plan Działania na Wypadek Wystąpienia Epidemii, który ma na celu przygotowanie województwa do skutecznego zarządzania zagrożeniami zdrowotnymi, wynikającymi z epidemii chorób zakaźnych.
  - b) Monitoruje sytuację zdrowotną w województwie oraz identyfikuje potencjalne zagrożenia epidemiologiczne.
  - c) Opracowuje i wprowadza procedury reagowania na potencjalne epidemie, w tym planowanie zasobów, współpracę z służbami medycznymi, administracją samorządową oraz organizacjami pozarządowymi.
  - d) Współpracuje z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami zdrowotnymi oraz organami rządowymi, w tym Ministerstwem Zdrowia i Głównym Inspektoratem Sanitarnym.
4. Wojewódzki Plan Działania na Wypadek Wystąpienia Epidemii, opracowany przez Wojewódzką Radę ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego, zostaje przekazywany do

opiniowania Radzie Bezpieczeństwa Epidemicznego. Plan ten powinien uwzględniać:

- a) Charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa, w tym analizę ryzyka wystąpienia zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;
  - b) Wykaz i rozmieszczenie na obszarze województwa zakładów leczniczych podmiotu leczniczego i innych obiektów użyteczności publicznej, które mogą zostać przeznaczone do leczenia, izolowania lub poddawania kwarantannie;
  - c) Liczbę osób, które mogą zostać poddane leczeniu, izolacji lub kwarantannie w zakładach leczniczych podmiotu leczniczego i innych obiektach użyteczności publicznej;
  - d) Imienne listy osób, które mogą zostać skierowane do działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi;
  - e) Inne informacje służące ochronie zdrowia publicznego oraz niezbędne do sporządzenia planu.
5. Plan jest przygotowywany i aktualizowany na podstawie danych i informacji uzyskanych z jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów leczniczych i innych dysponentów obiektów użyteczności publicznej.
6. Podmioty, o których mowa w ust. 5, na pisemne żądanie wojewody, przekazują dane wskazane w ust. 8 oraz informacje niezbędne do sporządzenia planu, dotyczące w szczególności:
- a) nazwy i lokalizacji zakładu leczniczego podmiotu leczniczego lub obiektu użyteczności publicznej;
  - b) rozmieszczenia oraz powierzchni pomieszczeń wchodzących w skład zakładu leczniczego podmiotu leczniczego lub obiektu użyteczności publicznej;
  - c) szacunkowej liczby osób, które mogą zostać przyjęte do leczenia, izolacji lub poddawania kwarantannie.
7. W przypadku zmiany danych lub informacji, podmioty, o których mowa w ust. 5, są zobowiązane do niezwłocznego ich przekazania wojewodzie.
8. Listy osób, o których mowa w ust. 4 pkt d, zawierają dane:
- a) imię i nazwisko;
  - b) wykonywany zawód;
  - c) datę urodzenia;

- d) numer PESEL, a w przypadku gdy osobie nie nadano tego numeru - serię i numer paszportu albo numer identyfikacyjny innego dokumentu, na podstawie którego jest możliwe ustalenie danych osobowych;
  - e) płeć;
  - f) adres miejsca zamieszkania
9. Wojewódzka Rada ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego współpracuje z Radą Bezpieczeństwa Epidemicznego w zakresie:
- a) Aktualizacji wojewódzkich planów działania, dostosowanych do bieżącej sytuacji epidemiologicznej oraz Krajowego Planu Działania na Wypadek Epidemii,
  - b) Udzielania pomocy województwom w przypadku wystąpienia epidemii wymagającej interwencji na poziomie ogólnokrajowym,
  - c) Szkolenia i przygotowywania systemu ochrony zdrowia oraz administracji do skutecznego reagowania na epidemie.
10. Wojewódzka Rada ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego posiada również kompetencje w zakresie:
- a) Opracowywania raportów dotyczących stanu zdrowia publicznego w województwie i przedstawiania ich wojewodzie, który jest odpowiedzialny za dalsze działania w zakresie ochrony zdrowia publicznego,
  - b) Inicjowania działań edukacyjnych oraz kampanii informacyjnych mających na celu podniesienie świadomości społecznej na temat zasad ochrony zdrowia podczas epidemii.
11. Po zaopiniowaniu przez Radę Bezpieczeństwa Epidemicznego, wojewoda przyjmuje Wojewódzki Plan Działania na Wypadek Wystąpienia Epidemii. Staje się on dokumentem obowiązującym na terenie województwa, a jego realizacja jest monitorowana przez Wojewódzką Radę ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego.
- Zwiększenie kompetencji wojewody w zakresie wykorzystania Sił Zbrojnych RP do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym oraz klęskom żywiołowym. W obecnym modelu położono nacisk na centralizację dysponowania zasobami osobowymi armii. Ustawodawca przyjął zasadę, że „W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski

żywiłowej lub ich usunięciem”<sup>1506</sup>. W opinii autora dysertacji rozwiązanie to jest nieefektywne ponieważ przedłuża decyzyjność w przypadku zdarzeń, na które reagować należy z jak najmniejszym opóźnieniem. Obecnie przyjęło się, że łańcuch decyzyjny wygląda następująco: do wojewody z prośbą o pomoc Sił Zbrojnych zgłasza się wójt/burmistrz lub prezydent miasta, wojewoda jeśli uzna je za zasadne, kieruje stosowne pismo do szefa MON, który jest kompetentny by przydzielić taką pomoc. W obecnym przypadku, mamy więc zaktywizowane wszystkie szczeble poczynając od samorządów, administracji rządowej w terenie aż po urzędy centralne. Stosowne byłoby więc ograniczenie tych procedur i sędowanie ich na wojewodzie chociażby w zakresie dysponowania Wojskami Obrony Terytorialnej, które najczęściej są przydzielane do tego typu działań. Warto przypomnieć, że wojewoda ma znaczny mandat, ponieważ powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów i z założenia ma go reprezentować w terenie. Pandemia COVID-19 wyraźnie uwioczniała konieczność szybkiego i relatywnie elastycznego wykorzystywania wojska wykonywania doraźnych działań, na które brak jest sił i środków innym podmiotom. Dobrym tego przykładem były np. ewakuacje domów pomocy społecznej, o działaniach których decyzje podejmowali właśnie wojewodowie. Podobne uprawnienie w zakresie dysponowania pomocą ze strony Wojsk Obrony Terytorialnej, również powinno być w ich kompetencji. Prerogatywa ta powinna być jednak skorelowana z autonomią Sił Zbrojnych RP i dany dowódca brygady Wojsk Obrony Terytorialnej w przypadku odmiennego zdania, powinien mieć możliwość odwołania się do szefa MON. Zwiększenie autonomii wojewody ma na celu usprawnienie procedur reagowania na klęski żywiołowe. W sytuacji kryzysowej, szybkość reakcji i decyzji jest kluczowa, dlatego wojewoda, jako bezpośredni przedstawiciel rządu w terenie, powinien mieć możliwość dysponowania jednostkami Wojsk Obrony Terytorialnej, które są odpowiednio przygotowane i dobrze zorganizowane do działań w przypadku kryzysów na poziomie lokalnym. Szczególnie, że zgodnie z ustawowymi kodyfikacjami jest on organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa. Dzięki proponowanym zmianom, wojewoda będzie mógł reagować na zagrożenia w sposób bardziej elastyczny i dostosowany do specyfiki sytuacji. Zasada odwołania się dowódcy brygady WOT do Ministra Obrony Narodowej wprowadza mechanizm kontroli, który zapewni, że decyzje

---

<sup>1506</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, (Dz.U.2025.112 t.j.).



podejmowane przez wojewodę są zgodne z potrzebami i możliwościami danej brygady. Taki mechanizm pozwala na uniknięcie potencjalnych konfliktów.

- Zmiana kierownictwa wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego. Na czele organu pomocniczego w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego, stoi wojewoda. Według ustawodawcy jego zastępcą jest kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim. Takie rozwiązanie wydaje się być nieefektywne, ponieważ ten zastępca nie ma autonomii i jest pracownikiem bezpośrednim wojewodzie. W takim wypadku, bardziej adekwatnym stanowiskiem byłoby pełnienie przez niego funkcji sekretarza tego gremium, odpowiadającego zarówno za przygotowanie posiedzenia jak i jego obsługę administracyjną i techniczną na wzór rozwiązania funkcjonującego w przypadku Rady Bezpieczeństwa Narodowego, gdzie jej sekretarzem jest szef BBN czy też Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, której sekretarzem jest dyrektor RCB. Optymalnym rozwiązaniem byłoby ustawowe powołanie dowódcy danej brygady Wojsk Obrony Terytorialnej na zastępcę przewodniczącego wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego. Dowódca brygady WOT ma bezpośrednią wiedzę o zasobach i zdolnościach operacyjnych swoich żołnierzy, co umożliwi szybsze i bardziej precyzyjne wykorzystanie tych zasobów w przypadku kryzysu. Mając doświadczenie dowódcze (a nie będąc cywilnym urzędnikiem jak dyrektor obecnej komórki organizacyjnej w urzędzie wojewódzkim), ma on również odpowiednie kompetencje w zakresie organizowania działań w sytuacjach wysokiego ryzyka. Zarządzanie kryzysowe wymaga efektywnej współpracy służb cywilnych i wojskowych. Obecna struktura, może prowadzić do problemów z szybką i skuteczną koordynacją działań wojskowych, zwłaszcza w przypadku skierowania do pomocy Sił Zbrojnych RP. Takie ustawowe włączenie dowódcy brygady jako nie tylko członka zwyczajnego tego gremium ale jego wiceprzewodniczącego prowadzi do zwiększenia integracji Wojsk Obrony Terytorialnej z systemem zarządzania kryzysowego. Jednocześnie zwiększa to kompetencje wojewody i podnosi rangę całego gremium ponieważ obecnie kierownik komórki organizacyjnej w urzędzie wojewódzkim pełni funkcję pomocniczą w zarządzaniu kryzysowym, natomiast dowódca brygady WOT ma szersze uprawnienia, a jego doświadczenie i kompetencje zwiększają wiarygodność oraz efektywność decyzji podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego. Z uwagi na to, że dowódca brygady WOT pełni funkcje związane realizacją polityki bezpieczeństwa w obszarze militarnym to jego obecność w strukturze wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego poprawi

ewentualną współpracę z Ministrem Obrony Narodowej. By wprowadzić następujące zmiany wystarczy przyjąć nowelizację w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym:

**Art. 14. ust. 9.** W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi wojewoda jako przewodniczący, dowódca właściwej brygady Wojsk Obrony Terytorialnej jako zastępca przewodniczącego, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim jako sekretarz, a także inne osoby wskazane przez przewodniczącego w zależności od potrzeb spośród... (dalsza część artykułu bez zmian).

### 3. Siły Zbrojne RP

- Kompania Wojsk Obrony Terytorialnej w każdym powiecie. Biorąc pod uwagę sukcesywnie zwiększane wydatki na bezpieczeństwo i obronność a także zapowiadane przed decydentów politycznych zwiększenie liczebności Sił Zbrojnych RP – w tym deklarację wypowiedzianą przez Prezydenta RP Karola Nawrockiego w dniu jego zaprzysiężenia: „Zrobię wszystko, aby w najbliższych latach zbudować co najmniej 300-tysięczną armię polską, najsilniejszą armię Sojuszu Północnoatlantyckiego w Europie”<sup>1507</sup>, oraz wygłoszoną kilka dni później w podczas obchodów Święta Wojska Polskiego: „Jestem oczywiście gotowy do tego, żeby zaangażować się do naszego kierunku półmilionowej armii, jeśli będziemy do tego gotowi”<sup>1508</sup>, uzasadnione jest rozważenie rozbudowy Wojsk Obrony Terytorialnej. W ramach tych działań wskazany jest powrót do pierwotnego planu zakładającego istnienie przynajmniej jednej kompanii w każdym powiecie. Rozwiązanie to jest racjonalne z kilku powodów - zwalczanie pandemii COVID-19, pokazało przydatność i skuteczność formacji jednak uwidoczniły, że nie jest tak bardzo lokalna jak pierwotnie zakładali twórcy. W większości przypadków działania w szpitalach oraz innych podmiotach opieki zdrowotnej, podejmowali żołnierze służący w batalionie znajdującym się w innym powiecie niż dana placówka medyczna. Na ówczesnym etapie była to jednak konieczność, ponieważ jak wykazano w poprzednich etapach dysertacji, początki budowy nowego rodzaju sił zbrojnych były pionierskim działaniem i jednym z wąskich gardeł okazała się np.

---

<sup>1507</sup> Wystąpienie Prezydenta RP Karola Nawrockiego z dnia 06.08.2025r.

<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/prezydent-karol-nawrocki-bede-wspieral-wszystkie-wysilki-modernizacyjne-panstwa-polskiego-i-polskiego-wojska,104703> (dostęp z dnia 28.09.2025r.).

<sup>1508</sup> Wystąpienie Prezydenta RP Karola Nawrockiego z dnia 15.08.2025r.

<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-podczas-defilady-w-swieto-wojska-polskiego,105235>

przepustowość systemu szkolenia. Racjonalna więc była budowa poszczególnych brygad „wojewódzkich” w oparciu o 4 – 5 batalionów dyslokowanych w większych powiatach, mających już np. infrastrukturę powojсковą. Jednakże w następnych latach problemy te zostały przezwyciężone i zyskano cenne doświadczenie zarówno w kwestii skutecznej rekrutacji przyszłych żołnierzy jak i ich późniejszego przygotowania kadry czego przykładem jest stworzenie dedykowanej Szkoły Podoficerskiej SONDA w Zegrzu oraz Centrum Szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej w Toruniu. Program szkolenia tych ośrodków także ewoluował, czego najlepszym przykładem jest iż, w toku potrzeb pandemicznych w Toruniu dla terytorialsów wprowadzono specjalistyczne kursy medyczne – świadczące o tym, że doświadczenia nie tylko były zbierane na bieżąco ale od razu implementowane zgodnie z potrzebami. Uwidacznia to, iż Wojska Obrony Terytorialnej faktycznie potrafią być elastyczne (takie było założenie ich założenie zgodnie z wypowiedziami dra Grzegorza Kwaśniaka, uzyskanymi w trakcie wywiadów do dysertacji) oraz oddolnie w czasie trwania działań (w tym przypadku Operacji Trwała Odporność) potrafią wykorzystywać nabytą wiedzę. Konkludując rozwiązanie polegające na dostosowaniu struktury do podziału administracyjnego na szczeblu powiatów doprowadzi do poprawy mobilności i gotowości operacyjnej – szczególnie w przypadku konieczności działań z poszczególnymi służbami i także właściwiej wpisze się w motto „Zawsze gotowi. Zawsze blisko”. Otworzy to także możliwość lepszej integracji z lokalną społecznością oraz zapewni potencjalnie nowe osoby, które chciałby wstąpić w szeregi WOT i które nie będą musiały dojeżdżać np. 50 – 60 km do najbliższego batalionu. Obecnie te odległości w połączeniu z wykluczeniem komunikacyjnym małych miast i wsi, skutecznie mogą zniechęcać do podjęcia służby. Jednym z takich przykładów są dwie wielkopolskie miejscowości (a warto zaznaczyć, że wielkopolska jest jednym z najlepiej skomunikowanych województw): Słupca i Śrem. Dzieli je około 70 km i nie ma pomiędzy nimi żadnego połączenia komunikacji publicznej. Słupca jest miastem powiatowym (w którym funkcjonował szpital COVID-owy i w którym pomagali żołnierze WOT) natomiast w Śremie znajduje się najbliższy batalion lekkiej piechoty. Tym samym budowa struktur w kolejnych powiatach poszerzy zasób potencjalnie chętnych osób do akcesu w szeregi formacji. Najprawdopodobniej zadziała w tym przypadku analogia znana z funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych, których największą siłą jest powszechność i lokalność, dająca możliwości działania dla własnej społeczności.

- Szkolenia organizowane przez Wojska Obrony Terytorialnej dla urzędników samorządowych i radnych. Administracja publiczna oraz Siły Zbrojne RP – tak jak udowodniła pandemia COVID-19 nie mogą funkcjonować jako osobne istniejące obok siebie byty. Zacieśnienie współpracy powinno następować od samego dołu administracji czyli na szczebla gmin oraz powiatu. Urzędnicy oraz radni kreujący prawo, powinni wiedzieć jakiego wsparcia może udzielić armia, jakie ma zasoby oraz w przypadku jakich sytuacji można z nich skorzystać. Obecnie do udziału w obowiązkowych szkoleniach zobligowani są między innymi ministrowie, wojewodowie, prezydenci oraz burmistrzowie<sup>1509</sup>. W proces ten wpisano wyłącznie osoby pełniące eksponowane funkcje polityczne co zdaniem autora dysertacji w sytuacji konieczności całościowej odporności państwa nie tylko na zagrożenia epidemiczne ale i wynikające z działań hybrydowych – nie jest wystarczające. Urzędnicy samorządowi (bez względu tym czy zajmują się oświatą, zdrowiem publicznym czy też ochroną przyrody) powinni przejść obowiązkowe szkolenia z bezpieczeństwa i zachowywania się i reagowania w sytuacjach kryzysowych. Szkolenia te jednak powinny odpowiadać lokalnym potrzebom (jednak według scentralizowanego spójnego programu) i być realizowane nie przez resortowe uczelnie a przez Wojska Obrony Terytorialnej – najlepiej przez żołnierzy z kompanii znajdującej się w danym powiecie. To działanie w sytuacji de facto nie istniejącej obrony cywilnej będzie nie tylko przekazywaniem wiedzy ale zacieśnianiem współpracy na tych najniższych szczeblach administracji. Celowe wydaje się także włączenie do tego procesu radnych – będących zazwyczaj lokalnymi liderami, których w procesie wyborczym zaufaniem obdarza społeczność. Przy tworzeniu prawa lokalnego powinni oni uwzględniać możliwości które w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych mogą udzielić Wojsk Obrony Terytorialnej.
- Wojska Obrony Terytorialnej nadal podległe pod Ministrowi Obrony Narodowej. W przypadku ewentualnej dalszej rozbudowy formacji, celowe jest rozważenie dalszego jej podporządkowania szefowi resortu obrony narodowej. Rozwiązanie to sprawdziło się pomimo zmiany rządów i zarzutów o domniemane upolitycznienie nowego rodzaju sił zbrojnych. Podporządkowanie ministrowi zapewnia spójność z nadrzędną polityką bezpieczeństwa i obrony państwa, daje elastyczność w przypadku

---

<sup>1509</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2022 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. 2022 poz. 2348).

dalszej organizacji oraz rozbudowy. Bezpośredni nadzór eliminuje dodatkowe szczeble kierownicze i umożliwia szybkie podejmowanie decyzji o użyciu formacji w sytuacjach krytycznych, umożliwi to także realizację jednej z powyższych rekomendacji – sędowanie na wojewodzie kompetencji udzielania pomocy samorządom terytorialnym przez daną brygadę WOT. Pojawia się także niemierzalny polityczny czynnik bezpośredniej odpowiedzialności – minister mając takie bezpośrednie kompetencje, będzie musiał się liczyć z tym, że jego decyzje dotyczące nadzoru nad formacją będą ciągle oceniane zarówno przez wyborców jak i w ramach demokratycznego systemu kontroli realizowanego między innymi przez Sejm oraz Senat. Uwidocznilo się to zarówno przypadku kierowania resortem przez Antoniego Macierewicza, Mariusza Błaszczaka jak i Władysława Kosiniaka – Kamysza. Wojska Obrony Terytorialnej były najczęściej omawianym rodzajem sił zbrojnych podczas posiedzeń Komisji Obrony Narodowej. W interesie danego ministra obrony narodowej będzie więc takie realizowanie polityki bezpieczeństwa w odniesieniu do Wojsk Obrony Terytorialnej, by nie marginalizować formacji za którą jest bezpośrednio odpowiedzialny.

## **5.6. Wnioski**

Kluczowym przesłaniem płynącym z analizy operacji „Odporna Wiosna” i „Trwała Odporność” jest potwierdzenie wysokiej elastyczności i zdolności adaptacyjnych WOT. Formacja ta, pierwotnie przygotowywana do działań obronnych i wsparcia wojsk operacyjnych, w trybie natychmiastowym (już od 6 marca 2020 r.) przestawiła się na realizację zadań przeciwnikryzysowych. Badania wykazały, że WOT skutecznie wypełniły lukę w systemie bezpieczeństwa państwa, przejmując ciężar działań logistycznych, wsparcia służby zdrowia (pobieranie wymazów, triaż, budowa izb przyjęć) oraz opieki nad społecznością lokalną (wsparcie seniorów, kombatanów). Operacje te, realizowane na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej, stały się pierwszym w historii III RP tak masowym sprawdzianem współdziałania wojska z układem pozamilitarnym. Szczegółowa analiza działań w województwie wielkopolskim (studium przypadku 12. Wielkopolskiej Brygady Obrony Terytorialnej) udowodniła, że zasada terytorialności jest nie tylko teoretycznym założeniem, ale praktycznym atutem. Znajomość terenu i relacje z lokalnymi samorządami pozwoliły na szybką organizację punktów wymazowych oraz skuteczne przeprowadzanie skomplikowanych operacji, takich jak ewakuacja Domu Pomocy Społecznej w Kaliszu czy Pleszewie. Współpraca z wojewodą wielkopolskim oraz samorządami powiatowymi (np. w Słupcy) przebiegała sprawnie, choć obnażyła pewne

braki w sformalizowanych procedurach cywilno-wojskowych na najniższych szczeblach administracji. Niezwykle istotnych danych dostarczyły badania ankietowe przeprowadzone wśród personelu medycznego i pracowników DPS w Wielkopolsce. Wyniki te jednoznacznie wskazują na wysoką ocenę działań terytorialsów – aż 86% respondentów oceniło je pozytywnie, a 88% uznało pomoc wojska za niezbędną. Co znamienne, oceny te były znacznie wyższe od ocen działań rządu. Prowadzi to do wniosku, że społeczeństwo i beneficjenci pomocy potrafią oddzielić merytoryczną pracę żołnierzy od politycznych sporów wokół pandemii, co legitymizuje WOT jako formację zaufania społecznego. Analiza wywiadów eksperckich potwierdziła, że pandemia stała się katalizatorem zmiany postrzegania WOT. Nawet politycy początkowo sceptyczni wobec tej formacji (jak obecny wicepremier Władysław Kosiniak-Kamysz) uznali jej przydatność i skuteczność w reagowaniu na zagrożenia epidemiczne. Eksperci wskazali, że działania te były swoistym „chrztem bojowym” dla WOT, pozwalającym na sprawdzenie systemów dowodzenia, mobilizacji i logistyki w warunkach realnego zagrożenia. Zwieńczeniem prac jest autorski model doskonalenia systemu bezpieczeństwa RP w obszarze zagrożeń epidemicznych. Wnioski z badań wskazują na konieczność:

- Ujednolicenia legislacji: Stworzenia kompleksowej ustawy o bezpieczeństwie epidemicznym lub nowelizacji ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, eliminującej chaos prawny widoczny w specustawach covidowych.
- Centralizacji planowania przy decentralizacji wykonania: Powołania Rady Bezpieczeństwa Epidemicznego oraz przyjęcia Krajowego Planu Działania na Wypadek Epidemii, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli wojewodów w dysponowaniu siłami WOT.
- Rozwoju struktur WOT: Rekomenduje się powrót do koncepcji „kompanii w każdym powiecie”, co skróci czas reakcji i zacieśni więzi z lokalnymi społecznościami.

## Zakończenie

Przed podjęciem próby weryfikacji hipotez należy dokonać rekapitulacji tematów poruszanych na przestrzeni powyższych kilkuset stron oraz sprawdzić czy udało się udzielić odpowiedzi na wszystkie postawione pytania szczegółowe:

- Czym jest polityka bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej?

Odpowiedź na to pytanie została obszernie udzielona w podrozdziale 2.1 oraz 2.6, w którym rozważania rozpoczęto od znalezienia etymologii samego pojęcia „bezpieczeństwo”, które występowało już w pracach starożytnych filozofów w tym „Państwie” Platona. Zwrócono uwagę, że w wielu dawnych źródłach bezpieczeństwo nie było utożsamiane jedynie z militarnym aspektem a kierunkowane było jako zadanie władz i administracji, sprawującej kontrolę nad danym obszarem. Rozumienie pojęcia ewoluowało przez wieki i dlatego konieczne było określenie tych zmian oraz przedstawienie współczesnych determinantów tego procesu. Odpowiedź na pytanie nie byłaby więc komplementarna bez odniesienia się do różnych nurtów jakie prezentują nauki społeczne w tym przybliżenia różnic pomiędzy zwolennikami postrzegania bezpieczeństwa przez pryzmat liberalizmu, realizmu, konstruktywizmu czy też przedstawicieli tzw. szkół, prezentujących jeszcze bardziej odmienną perspektywę. Mając tak przygotowany grunt teoretyczny, były podstawy by połączyć dwa tytułowe pojęcia: „bezpieczeństwo” oraz „politykę” i postrzegać je jako długotrwały

i nierozzerwalny proces. Jak dowiedziono, takie korelacje dostrzegało wielu naukowców, również odwołując się do czasów antyku, gdzie Arystoteles postulował tworzenie „urzędów”

i stanowisk politycznych mających zajmować się bezpieczeństwem państwa. Na przełomie XX i XXI wieku, zaczęły powstawać współczesne nam definicje, które zostały przywołane, zestawione oraz poddane analizie. W tej perspektywie wyłaniał się ciekawy (i ciągle nierozwiązany) spór naukowy o stworzenie jednej, spójnej i komplementarnej definicji tego pojęcia. Autor dysertacji chcąc dołączyć do tej wymiany percepcji, w podrozdziale 2.6 zaproponował własne spojrzenie na tą problematykę i przygotował definicję tego procesu.

**Wniosek:** Polityka bezpieczeństwa RP to ciągłe, zaplanowane i systematyczne działanie organów państwa - władzy wykonawczej, ustawodawczej oraz sądowniczej, współpracujących zgodnie z kompetencjami konstytucyjnymi i ustawowymi. Celem polityki bezpieczeństwa jest zapewnienie utrzymania suwerenności, niepodległości,

ciągłości państwa wraz z jednoczesnym przeciwdziałaniem zagrożeniom militarnym i pozamilitarnym.

- W jaki sposób politykę bezpieczeństwa RP definiują decydenci i eksperci?

Odpowiedź na to pytanie wymagała przeprowadzenia badań zarówno teoretycznych jak i praktycznych. Pierwsze z nich polegały na analizie wypowiedzi i działań decydentów. W ten sposób przywołano orędzia sprawującego w danym okresie Prezydenta RP i zweryfikowano, w jaki sposób głowa państwa postrzega ten proces. Na czynniki te wpływał nie tylko charakter danej osoby ale też wiele czynników społecznych i ekonomicznych, z którymi ówczesnie musiała mierzyć się Rzeczypospolita. W ten sposób na bazie tych wystąpień powstał swoisty cykl ewolucji bezpieczeństwa i polityki bezpieczeństwa RP, która dotyczyła wielu (czasami odległych od siebie aspektów). Każdy z prezydentów, znalazł też inne treści, które chciał zaakcentować, jednak (relatywnie) silna armia nienaruszalność partycypacji w NATO, była elementem spajającym wszystkie te percepcje. W przypadku szefów rządu najciekawszym materiałem badawczym były exposé, wygłaszane przed udzieleniem przez Sejm Radzie Ministrów Wotum Zaufania. Były to więc skomasowane wystąpienia programowe, w których dana administracja identyfikowała szczególnie ważne obszary, które potrzebują zmian lub też dalszych skutecznych działań. Na kanwie tych zapowiedzi, można było dostrzec historię i ewolucję polityki bezpieczeństwa RP. Elementem praktycznym badań, były wywiady przeprowadzone z decydentami niższego szczebla – wicepremierami, ministrami, ekspertami doradzającymi administracji czy też naukowcami bezstronnie oceniającymi ten proces. Dzięki temu udało się zbadać w jaki sposób wybrane osoby definiują politykę bezpieczeństwa

i jakie akcenty w tym procesie są dla nich najważniejsze.

**Wniosek:** Decydenci oraz eksperci definiują politykę bezpieczeństwa przez pryzmat własnych doświadczeń oraz aspektów, które są ich zdaniem najistotniejsze. W ten sposób odmiennie kładą nacisk na takie paradygmaty sektorowe jak kwestie społeczne, ekonomiczne czy zdrowotne. Wszyscy oni są jednak zgodni, że polityka bezpieczeństwa wykracza poza kwestie militarne, jednak niemożliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa bez zwrócenia uwagi na kwestie sił zbrojnych.

- Czy kwestie zdrowia należy umieścić w ramach polityki bezpieczeństwa RP?

Odpowiedź na to pytanie z pozoru może wydawać się mało skomplikowana, ponieważ kwestie zdrowia obywateli powinny wiązać się z bezpieczeństwem całego państwa i realizowaną przez ten podmiot polityką. By właściwie umiejscowić problematykę zdrowia



w zakresie polityki bezpieczeństwa RP, konieczne było w pierwszej kolejności dokonanie przeglądu literatury i dowiedzenie, że naukowcy utożsamiają z sobą te pojęcia. W ten sposób powstał krótki przegląd definicji a także w dalszej części analiza aktów prawnych, które determinują kwestie polityki zdrowia i nakładają szczególne obowiązki na władze i całą administrację publiczną w tym zakresie. Zagadnienia te omawiane są w prawie w całym rozdziale 2, gdzie dokonano także analizy ewolucji umiejscowienia zdrowia nie tylko w rozumieniu współczesnym ale także przeglądu ewolucji łączenia zdrowia z zakresem bezpieczeństwa na przestrzeni dziejów.

**Wniosek:** Sektorowe działania w zakresie ochrony zdrowia są częścią polityki bezpieczeństwa RP. Twierdzenie to zawarte w przeanalizowanych publikacjach naukowych, potwierdziły zapisy Konstytucji RP, akty prawne, wypowiedzi decydentów i ekspertów oraz pandemia COVID-19, która w XXI w. stała się przyczyną większej ilości zgonów niż trwające ówczesnie konflikty zbrojne.

- Jakie kompetencje posiada władza ustawodawcza i władza wykonawcza w aspekcie polityki bezpieczeństwa?

Legislacyjne uwarunkowania polityki bezpieczeństwa to jeden z punktów wyjścia do dalszych rozważań. Bez należytej analizy kompetencji poszczególnych władz oraz organów im podległych, niemożliwe byłoby badanie działań Wojsk Obrony Terytorialnej w okresie pandemii COVID-19. Prawne uwarunkowania uświadamiają także złożoność problemu oraz uwidaczniają fakt iż w realizacji polityki bezpieczeństwa RP w pandemii COVID-19, partycypowało wiele podmiotów. W podrozdziale 2.2, zbadano konstytucyjne i ustawowe prerogatywy, natomiast w podrozdziale 2.4 opisano kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej. Odpowiedź na to pytanie była kluczowa by podjąć badania opisane w rozdziałach III, IV oraz V.

**Wniosek:** Zarówno władza wykonawcza jak i ustawodawcza partycypują w polityce bezpieczeństwa RP. Główne organy kreujące ten proces to: Prezydent RP, Rada Ministrów i Parlament. Dzięki mechanizmowi kontroli i równowagi, każdy z tych podmiotów jest równie ważny i powinien współpracować z pozostałymi by kreować i realizować politykę bezpieczeństwa RP. Szczegółowe ich kompetencje zostały poddane analizie w dysertacji.

- Czy i w jaki sposób samorząd terytorialny partycypuje w polityce bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej?

Punktem wyjściowym opracowania tego zagadnienia było wskazanie, że tradycje przeciwdziałania zagrożeniom należą do władz lokalnych od setek lat. Uwidaczniającym to przykładem, były wydarzenia z przełomu XVI i XVII wieku, gdy władze Warszawy

walczyły z tzw. „morowym powietrzem” a więc jedną z wielu epidemii nawiedzających na przestrzeni dziejów Europę. Na tej kanwie opisano kompetencje wczesnego samorządu terytorialnego na jego trzech szczeblach w odniesieniu nie tylko do ogólnych zagrożeń ale w sposób ukierunkowany na kompetencje w przeciwdziałaniu chorobom zakaźnym. Odpowiedź na powyższe pytanie została udzielona na podstawie badań teoretycznych – analizie kompetencji opisanej w podrozdziale 2.5 oraz na podstawie badań praktycznych, które zostały zamieszczone w podrozdziale 4.5, który odnosi się do analizy wybranego samorządu terytorialnego i jego działań w okresie pandemii COVID-19.

**Wniosek:** Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji władzy publicznej aktywnie partycypuje w realizacji polityki bezpieczeństwa RP. Tradycja działań władz miejskich w zakresie bezpieczeństwa sięga czasów historycznych, gdy np. XVI i XVII poszczególne magistraty zajmowały się przeciwdziałaniem ówczesnym epidemiom. Współcześnie samorząd terytorialny na wszystkich szczeblach tj. wojewódzkim, powiatowym i gminnym, posiada kompetencje w zakresie zarządzania kryzysowego. Podmioty te są zobligowane do monitorowania zagrożeń na swoim terenie a także tworzenia stosownych planów. Na dualistycznym szczeblu wojewódzkim, konieczna jest współpraca terenowej administracji rządowej i samorządowej, stosowne kompetencje rozdzielono pomiędzy wojewodę a marszałka województwa.

- Czym jest obrona terytorialna i jak jej teoria ewoluowała na przestrzeni dziejów?

Metodą pozwalającą odpowiedzieć na to pytanie była analiza historyczna. Po zgromadzeniu pism starożytnych teoretyków wojskowości oraz bardziej współczesnych badaczy należy zaznaczyć, że załączki obrony terytorialnej ukształtowały się wiele wieków przez naszą erą. Znamiona formacji terytorialnych zapisały się w historii starożytnego Egiptu, Chin (na kanwie pracy Sun Tzu) czy też greckiego stratega Eneasza Taktyka, postulującego tworzyć oddziały złożone z obywateli, mogące być wykorzystane do obrony miasta w czasie gdy regularne wojska prowadzi działania na innym terenie. W jego pismach znalazły się pierwsze instrukcje tworzenia tych oddziałów, ich dowodzenia i wykonywania zadań zarówno militarnych jak i pozamilitarnych. Na podobny temat pisał także Clausewitz czy też Erich Ludendorff. Współcześnie należy jednak rozgraniczyć dwie kwestie: system obrony terytorialnej oraz wojska obrony terytorialnej. Pierwszy jest szerszym pojęciem w ramy którego wchodzi nie tylko wojska ale także terytorialne organy dowodzenia. Po analizie piśmiennictwa, własną definicję wojsk obrony terytorialnej, autor zaproponował w podrozdziale 3.1.2.

**Wniosek:** Pierwszy zarys obrony terytorialnej znajduje się w pracach starożytnych teoretyków wojskowości. Przez wieki pojęcie to ewoluowało od antycznych tymczasowych straży obywatelskich mających chronić teren miast w czasie gdy regularne wojsko prowadziło działania ofensywne, przez Clausewitzowską *Landwehr* aż po element wojny totalnej w koncepcji Ericha Ludendorffa. Współcześnie obrona terytorialna to ustrukturyzowany system w ramy, którego wchodzi m.in. wojska obrony terytorialnej.

- Jaka jest geneza obrony terytorialnej w Polsce i jak obrona terytorialna funkcjonowała przed rokiem 2015?

Na terenach dzisiejszej Polski, geneza obrony terytorialnej sięga państwa Mieszka I, który swoją drużynę dzielił w dzisiejszym rozumieniu sił operacyjnych i terytorialnych. Na przestrzeni dziejów, formacja terytorialne powstawały m. in. czasie rządów Kazimierza Wielkiego, w okresie tzw. Rzeczypospolitej „szlacheckiej” gdy tworzone wojska powiatowe i prywatne czy też w trakcie Insurekcji Kościuszkowskiej, w której walczyła polska Gwardia Narodowa jak i żydowska Gwardia Miejska Starozakonna. Najwięcej formacji terytorialnych powstało jednak na przestrzeni XX wieku – Polska Organizacja Wojskowa (która stała się elementem państwowotwórczym – „wyszło z niej” kilku premierów, wielu ministrów i późniejszych generałów), Obrona Narodowa, Armia Krajowa, Wojska Obrony Terytorialnej Kraju. Wszystkie one funkcjonowały w odmiennych relacjach, jednak odwoływały się do idei zbrojnych formacji obywatelskich. W III RP, kilkakrotnie próbowano budować obronę terytorialną nazywając te zamierzenia nową Armią Krajową czy też Gwardią Narodową. Proces ten rozpoczął się po przemianach ustrojowych w 1989r. gdy w tworzeniu założeń nowej polityki bezpieczeństwa postulowano stworzyć wojska obrony terytorialnej. Debata na ten temat toczyła się na w Parlamencie, wśród wojskowych i w murach Ministerstwa Obrony Narodowej i Sztabu Generalnego WP. Efektem tych ustaleń stała się podpisana przez ówczesnego szefa MON pod koniec lat 90. XX wieku, Koncepcja Budowy Systemu Obrony Terytorialnej, została ona wdrożona jednak kolejne rządy wycofywały się z realizacji jej postanowień. Ostatnią próbą tworzenia OT, był przygotowany na przełomie 2014 i 2015r. projekt reformy Narodowych Sił Zbrojnych, które planowano przekształcić w siły terytorialne.

**Wniosek:** Protoplastę współczesnych formacji obrony terytorialnej zobaczyć możemy już na początku polskiej państwowości. Na przestrzeni dziejów tworzone były różne formy tych sił, począwszy od wojsk powiatowych aż po działania poszczególnych oddziałów/organizacji w czasie powstań narodowych, obydwu wojen światowych czy też w czasie PRL, gdy Wojska Obrony Terytorialnej Kraju były znacznym liczebnie

komponentem ówczesnej armii. W III RP, kilkakrotnie podejmowano się budowy wojsk obrony terytorialnej, jednak do 2015 roku, żadna z tych prób nie zakończyła się sukcesem.

- Jaki był proces formowania Wojsk Obrony Terytorialnej – jako nowego Rodzaju Sił Zbrojnych RP?

Szczególne zainteresowanie tematem obrony terytorialnej nastąpiło na przełomie 2014 i 2015r., było ono determinowane rozpoczęciem działań zbrojnych Rosji przeciwko Ukrainie, które przełożyło się w Polsce na przenikaniu do debaty publicznej problematyki bezpieczeństwa. Efektem tego była społeczna inicjatywa „Odbudujmy Armię Krajową” a także zaktywizowanie organizacji proobronnych i środowisk akademickich. Geneza utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej powstała na bazie tych czynników, jednak jej bezpośrednim inicjatorem były działania partii Prawo i Sprawiedliwość a szczególnym pierwszym krokiem budowy kolejnego rodzaju Sił Zbrojnych RP, okazało się spotkanie ówczesnego posła Antoniego Macierewicza i dra Grzegorza Kwaśniaka, który jeszcze przed wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi zainicjowali cykl zamkniętych wewnętrznych spotkań, na których omawiane były różne optymalne modele reaktywacji OT. Wyniki tych prac zostały zaimplementowane do programu politycznego ugrupowania, które w następnych zdobyło większość w Sejmie i Senacie a także utworzyło rząd. Zamyśl utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej, był realizowany od pierwszych dni sprawowania urzędu Ministra Obrony Narodowej przez Antoniego Macierewicza, który chciał jak najszybciej zaimplementować i wdrożyć w życie wypracowane pomysły. W tym celu, na kierownicze stanowiska w MON trafili uczestnicy wspomnianych zamkniętych spotkań, powołano Biuro ds. Utworzenia Obrony Terytorialnej mające wpisać w ramy legislacyjne i urzędowe, wypracowane idee. W trakcie tych prac zaproponowano nowelizację ustaw, napisano koncepcję Wojsk Obrony Terytorialnej oraz określono harmonogram tworzenia poszczególnych jednostek. Pomimo dużych uprawnień biura oraz jego dyrektora, szef MON narzucił autorskie rozwiązania takie jak powierzenie dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej oficerom wywodzącym się z Wojsk Specjalnych. Nowy rodzaj Sił Zbrojnych RP formalnie powstał 1 stycznia 2017r. i przyjęto, że poszczególne brygady będą tworzone począwszy od województw na wschodzie kraju, które uznano za największy priorytet. Kolejni szefowie resortu rozwijali i budowali Wojska Obrony Terytorialnej jednak wprowadzali własne koncepcje jak np. Mariusz Błaszczak - odejście od pierwotnie planowanego tworzenia kompanii w każdym powiecie. Zmiana władzy w 2023r. nie wpłynęła negatywnie na rozwój WOT, ponieważ nowy Wiceprezes Rady Ministrów

Władysław Kosiniak Kamysz przyjął, że obrona terytorialna jest istotną częścią Sił Zbrojnych RP.

**Wnioski:** Wojska Obrony Terytorialnej powstały jako następstwo woli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość. Załączki koncepcyjne formacji tworzyło grono ekspertów skupione wokół Antoniego Macierewicza, które spotykało się na początku roku 2015 w jego biurze poselskim. Po wygranych przez Zjednoczoną Prawicę wyborach od razu rozpoczęto wdrażanie wcześniej opracowanych założeń. Budowę Wojsk Obrony Terytorialnej podzielono na kilka etapów, skupiając się na tworzeniu brygad począwszy od wschodnich województw kraju. Pomimo zmian szefów resortu obrony, działania te kontynuowano jednak każdy z kolejnych ministrów wprowadzał do tych planów swoje zmiany.

- Jaki wygląda szkolenie oraz struktury Wojsk Obrony Terytorialnej?

Proces szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej, musiał zostać przygotowany w sposób odmienny do pozostałych rodzajów Sił Zbrojnych RP, za takimi rozwiązanymi przemawiało kilka czynników. Po pierwsze pełnienie służby terytorialnej było adresowane do osób, które nie miały wcześniej styczności z armią i wywodziły się z różnych środowisk. Większość z nich, poza służbą miała także „cywilną” pracę, która w założeniu miała nie być przeszkodą do realizacji zadań w ramach WOT. W procesie szkolenia musiał być więc zachowany balans pomiędzy tymi dwiema sferami życia. Po drugie, zadania obrony terytorialnej w większości miały opierać się na działaniach w stałych rejonach odpowiedzialności, które odpowiadały województwu dyslokacji brygady. Miał to być także jeden z atutów formacji – mającej dawać możliwość służby blisko domu, co przekładało się jednocześnie na atut dobrej znajomości „własnego” terenu przez żołnierzy. Po trzecie WOT miał realizować działania zarówno w sferze militarnej jak i pozamilitarnej aktywnie uczestnicząc w zwalczaniu żywiołowych a także planowano znaczącą aktywność formacji w przypadku ewentualnej okupacji terenu przez przeciwnika, co wiązałoby się prowadzeniem walk nieregularnych i akcji dywersyjnych. Na bazie tych paradygmatów, stworzono optymalny proces szkolenia żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej, skupiając się zarówno na konieczności przekazania szerokiej wiedzy jak i próbie jak najmniejszego zakłócania życia zawodowego żołnierzy.

**Wniosek:** Szkolenie żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej zostało podzielone na trzy etapy właściwe poprzedzane 16 dniowym szkoleniem podstawowym. Cały proces obejmował trzyletni okres kształcenia w którym wykorzystano różne techniki przekazywania wiedzy, począwszy od zajęć w formie zdalnej, wykładów po szkolenia praktyczne. Spotkania te odbywały się w weekendy i dotyczyły następujących zakresów: etap I – szkolenie

indywidualne, etap II – szkolenie specjalistyczne, etap III – szkolenie zgrywające. W przypadku struktur, najwyższymi związkami taktycznym Wojsk Obrony Terytorialnej były brygady, zostały one dyslokowane w danym województwie, które stawało się stałym rejonem odpowiedzialności danej jednostki. Najmniejszą komórką organizacyjną WOT, była sekcja nazywana „wspaniałą dwunastką”, ze względu na tworzących ją 12 żołnierzy reprezentujących kilka specjalności.

- Jaki stosunek do utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej mają obecni oraz byli decydenci?

Proces powstawania Wojsk Obrony Terytorialnej przypadł na okres zaciętej rywalizacji pomiędzy dwoma głównymi ugrupowaniami na cenie politycznej: Prawem i Sprawiedliwością oraz Platformą Obywatelską. Obydwie te formacje w różnych etapach swojego istnienia podejmowały debatę na temat konieczności stworzenia obrony terytorialnej. Pokazały to szczególnie lata 2014 – 2015 gdy w ostatnim roku rządu Donalda Tuska/Ewy Kopacz podjęto prace koncepcyjne nad powstaniem komponentu terytorialnego Narodowych Sił Rezerwowanych – które nie zostały zrealizowane oraz lata 2015 – 2016 gdy powstał rząd Beaty Szydło wcielający w życie koncepcję obrony terytorialnej autorstwa Antoniego Macierewicza i dra Grzegorza Kwaśniaka. Należy więc przyjąć, że pomiędzy tymi formacjami nie istniał spór merytoryczny co do konieczności stworzenia obrony terytorialnej a polityczny w aspekcie jego realizacji. Jednak ten spór rozlał się nie tylko wśród przedstawicieli tych dwóch ugrupowań, można przyjąć, że w latach 2015 – 2017 temat budowy Wojsk Obrony Terytorialnej był najważniejszym i najczęściej w Polsce komentowanym przedsięwzięciem z zakresu bezpieczeństwa. Do tej polemiki włączyła się cała klasa polityczna, eksperci oraz wielu byłych decydentów. Jednym z najbardziej wyrazistych (i jak się okazało proroczych) opinii był dr Janusz Onyszkiewicz, publikujący w 2017r. analizę w której ujął następujący już wcześniej cytowany fragment – odnoszący się do przyszłości WOT: „Można łatwo awansować zaufanych i sprawdzonych ideologicznie ludzi nie tylko do szczebla kapitana czy majora, jak by to miało miejsce w prawidłowo budowanej strukturze OT, ale właśnie do stopnia generała. A – kto wie – z czasem może nawet znaleźć tam przyszłego szefa Sztabu Generalnego”. Dla przypomnienia dziś dwóch z trzech najważniejszych wojskowych było wcześniej dowódcami Wojsk Obrony Terytorialnej. Jednak z perspektywy czasu dr Onyszkiewicz uważa, że formacja ta znalazła właściwe miejsce w systemie bezpieczeństwa państwa. Podobne opinie wyrazili także inni sceptycy jak np. dr Władysław Kosiniak – Kamysz, pierwotnie postulujący całkowitą likwidację formacji a następnie w wyniku

oceny jej działań w takcie m.in. pandemii COVID-19, docenił jej znaczenie zaangażowanie i jako szef resortu obrony narodowej polecił ją rozbudowywać.

**Wniosek:** Tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej było realizacją polityki bezpieczeństwa państwa a tym samym tak jak każda inna decyzja polityczna stało się obiektem ocen i analiz nie tylko byłych i obecnych decydentów ale również ekspertów, mediów i opinii publicznej. W latach przypadających na okres sprawowania kierownictwa nad MON przez Antoniego Macierewicza, pojawiło się wiele bardzo skrajnych opinii, które podsycane były bardzo wyrazistym sposobem bycia szefa resortu oraz ewoluującymi komunikatami dotyczącymi koncepcji Wojsk Obrony Terytorialnej oraz zadań, które formacja miałaby realizować. W późniejszych latach wraz z postępującą budową kolejnych brygad, krytyka malała a momentem kulminacyjnym okazała się pandemia COVID-19 i podjęte przez formacje operacje: Odporna Wiosna i Trwała Oporność, które zostały jednoznacznie pozytywnie ocenione przez decydentów. Tym samym opinie te przełożyły się na pozytywne oceny budowy WOT, które wyrazili nawet dotychczasowi sceptycy i krytycy wcześniejszych decyzji.

- Jakie były determinanty polityki bezpieczeństwa w kontekście zagrożeń związanych z pandemią COVID-19?

Pomimo częstego utożsamiania pojęcia „pandemia” z okresem walki z chorobą COVID-19, w III RP, już wcześniej tworzone dokumenty mające być przygotowaniem na możliwe zagrożenia epidemiczne. Jednym z takich przykładów był powołany w 2008r. Krajowy Komitet do spraw Pandemii Grypy, mający reagować na rozwój ówczesnej sytuacji. W następnych latach tworzone również cykliczny Narodowy Program Zdrowia, będący wyznacznikiem spodziewanych wyzwań. W przededniu wybuchu pandemii COVID-19, akty normatywne oraz procedury działania w przypadku wybuchu epidemii były rozproszone w wielu aktach prawnych i dokumentach. Uwarunkowaniami tymi na których początkowo opierała się polityka bezpieczeństwa RP były min. oceny ryzyka wybuchu epidemii ujęte w cyklicznie aktualizowanym Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, wojewódzkich planach działania na wypadek wystąpienia epidemii czy też ustawach: o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (definiującej stan zagrożenia epidemicznego i stan epidemii), o zdrowiu publicznym (nakładająca wiele obowiązków na administrację centralną i samorządową) oraz wielokrotnie nowelizowana tzw. specustawa covidowa, zaproponowana przez rząd w celu lepszej koordynacji działań i wypełnienia wielu niedostrzegalnych wcześniej luk prawnych. Odpowiedź na powyższe pytanie znajduje się w wielu rozdziałach i podrozdziałach niemiejszej pracy, akty

normatywne zostały omówione w podrozdziale 2.2, natomiast stan przygotować administracji państwowej do zwalczania zagrożeń epidemicznych w przededniu pandemii COVID-19, został opisany w podrozdziale 4.1.

**Wniosek:** Polityka bezpieczeństwa RP w okresie pandemii COVID-19 była głównie realizowana przez Radę Ministrów. W przededniu pandemii, pomimo rozproszonych w różnych miejscach aktów prawnych, procedur działania i teoretycznej wiedzy postępowania z chorobami zakaźnymi, polskie władze oraz administracja publiczna i system ochrony zdrowia nie były przygotowane by zmierzyć się z zagrożeniem o takiej globalnej skali. O fakcie tym świadczą m.in. wypowiedzi badanych decydentów oraz ekspertów a także konieczność zaangażowania Sił Zbrojnych RP, by wspierały nieradzący sobie ze wszystkimi wyzwaniami system ochrony zdrowia.

- Jak zmieniały się założenia polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku pandemii COVID-19?

Założenia te kształtowały się jeszcze przed pierwszym wykryciem zakażenia wirusa SARS CoV-2 w Polsce. Pierwszym etapem ówczesnej realizacji polityki bezpieczeństwa RP, było monitorowanie rozwoju sytuacji w innych państwach w tym w Chinach, działania te przy współpracy z WHO prowadził Główny Inspektorat Sanitarny. W kolejnych tygodniach w związku z coraz większym uprawdopodobnieniem dotarcia choroby do Polski, rozpoczęto przegląd aktualnych procedur i dostępnych środków działania, Prezes Rady Ministrów Nakazał wprowadzić stan podwyższonej gotowości w szpitalach a 27 lutego 2020r. szef resortu zdrowia wydał stosowne rozporządzenie. Po wykryciu pierwszego przypadku COVID-19 w Polsce rozpoczęto tworzyć zasady bezpieczeństwa oraz wprowadzać czasowe ograniczenia. Sytuacja ta systematycznie ewoluowała w oparciu o ilość wykrawanych nowych zakażeń, wydolność systemu ochrony zdrowia oraz możliwe do wykorzystania w danym momencie zasoby. Ewolucję polityki bezpieczeństwa RP można podzielić na poszczególne etapy pod względem następujących kolejno fal zakażeń. Każda z nich miała odmienną specyfikę, strategię walki (która czasami nawet w ramach jednej fali kilkakrotnie ewoluowała) oraz opierała się na wielu nowych wydawanych rozporządzeniach i nowelizacjach aktów prawnych, które prowadziły do zwiększenia chaosu decyzyjnego.

**Wniosek:** W trakcie pandemii COVID-19 jednym wspólnym czynnikiem determinującym politykę bezpieczeństwa RP była próba ograniczenia ilości zakażeń oraz niedopuszczenie do przekroczenia poziomu wydolności systemu ochrony zdrowia. Biorąc pod uwagę ilość uczestniczących w tym procesie podmiotów oraz ich rozproszenie, często zawodziła komunikacja (osobne sztaby i zespoły przeciwkryzysowe funkcjonowały na wszystkich



szczeblach samorządu terytorialnego, urzędach wojewódzkich, instytucjach centralnych i ministerstwach). Podobnie było też z raportowaniem rozwoju pandemii, na biurko szefa rządu trafiały opracowania różnych ciał analitycznych (których współpraca nie była systemowo rozwiązana) w tym Centrum Analiz Strategicznych, Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektor Sanitarny czy też Narodowy Fundusz Zdrowia. Od samego początku trwania pandemii COVID-19, nie stworzono jednolitych i przestrzeganych wytycznych ustalania sposobu jej przeciwdziałania. Strategie walki z chorobą ewoluowały w kolejności następujących tzw. fal. Według poczynionych ustaleń, główne decyzje polityczne zapadały nie na forum Rady Ministrów a na posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, regularnie spotykającego się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

- W jaki sposób w okresie pandemii COVID-19 politykę bezpieczeństwa realizowały: Rada Ministrów, Sejm, Senat, samorząd terytorialny?

Odpowiedź na to pytanie znajduje się w poszczególnych podrozdziałach rozdziału IV. W celu zbadania tych zależności należało podać analizie inicjatywy podejmowane przez te podmioty. Najbardziej wartościowym materiałem badawczym były udostępnione autorowi dysertacji dokumenty Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Zdrowia czy też innych opisanych podmiotów. W przypadku skupienia się na Parlamencie RP, bardzo obszernym materiałem okazały się stenogramy z posiedzeń plenarnych, komisji, zespołów oraz innych ciał, dostępne w Bibliotece Sejmowej. Prześledzenie poszczególnych dyskusji w odniesieniu

do oceny działań rządu i rozwoju sytuacji dało perspektywę wieloaspektowej analizy w tym ujawniających się w wywiadach eksperckich subiektywnych ocen całego procesu.

**Wnioski:** Bazując na podstawie wcześniejszych analiz kompetencji poszczególnych organów, w trakcie pandemii COVID-19, ujawniła się decyzyjna dominacja władzy wykonawczej

a szczególnie Rady Ministrów z określeniem trzech najważniejszych resortów wpływających na ten proces, było to: Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

i Administracji oraz Ministerstwo Obrony Narodowej. Pomimo relatywnie silnej w obozie władzy pozycji Prezydenta RP, nie stał się on jednym z kluczowych elementów kreowania polityki bezpieczeństwa RP w trakcie pandemii, chociaż przez swoje sektorowe działania (zwoływanie np. Rady Bezpieczeństwa Narodowego), chciał zaznaczyć zainteresowanie sytuacją. Odminną perspektywę przyjęły obydwie izby Parlamentu: Sejm zdominowany przez przedstawicieli partii rządzącej był jedynie izbą akceptującą (uchwalającą)

proponowane przez Radę Ministrów często zmieniające się akty prawne. Senat RP przybrał inną koncepcję – stał się recenzentem działań władzy wykonawczej i w jak największym stopniu wykorzystywał swoje kompetencje przyjmując np. uchwały czy też powołując własny zespół ekspercki ds. walki z pandemią. Samorząd terytorialny stał się wykonawcą centralnych ustaleń oraz starał się w najlepszym stopniu zabezpieczyć znajdujące się na danym terenie placówki ochrony zdrowia, korzystając z własnych środków i kompetencji.

- Na jakich podstawach prawnych opierało się zaangażowanie Wojsk Obrony Terytorialnej do zwalczania pandemii COVID-19?

Wojska Obrony Terytorialnej są częścią Sił Zbrojnych RP, dlatego też podlegają tym samym regulacjom prawnym jakie obowiązują całą armię. Ich kompetencje i zadania wynikają po pierwsze z Konstytucji RP, ustawy o Obronie ojczyzny oraz innych aktów prawnych niższego rzędu. Skierowanie Wojsk Obrony Terytorialnej do działania w celu zwalczania pandemii COVID-19, nie było decyzją obligatoryjną następującą automatycznie np. po wprowadzeniu stanu epidemii. Dlatego też by poznać podstawy tych działań przywołano zapisy poszczególnych aktów prawnych, jednak najważniejszym inicjatorem okazała się osobista decyzja ówczesnego Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Obrony Narodowej, która skutkowała kolejnymi rozkazami wydanymi przez Dowódcę Wojsk Obrony Terytorialnej.

**Wniosek:** Skierowanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19, opierało się na przesłankach Konstytucji RP – szczególnie wynikających z jej art. 68 oraz ustawy o obronie Ojczyzny, ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Poszczególne zakres działań WOT w tamtym czasie opierał się na: decyzji nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 marca 2020 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom Straży Granicznej, decyzji nr 84/DWOT Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 marca 2020 r.

w sprawie wsparcia przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej działań związanych z zapobieganiem rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 oraz decyzji nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 marca 2020 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy Policji.

- Na czym polegały operacje zwalczania pandemii COVID-19 podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej?

By odpowiedzieć na to pytanie autor dysertacji nawiązał kontakt z Ministerstwem Obrony Narodowej, Dowództwem Wojsk Obrony Terytorialnej i wnioskował o udostępnienie

stosownych danych, statystyk oraz innych informacji. Pomocne również okazały się wywiady z szefami MON. Opis poszczególnych działań znalazł się w podrozdziale 5.1.

**Wniosek:** Działania Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach zwalczania pandemii COVID-19 były realizowane w ramach operacji: Odporna Wiosna oraz Trwała Odporność. Stały się one pierwszymi ogólnopolskimi przedsięwzięciami nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP oraz angażowały kilka tysięcy żołnierzy tej formacji, stając się testem przydatności obrony terytorialnej w realizacji polityki bezpieczeństwa RP. Były one realizowane w następujących obszarach: wsparcie szpitali i służba sanitarnych oraz innych służb mundurowych, budowa odporności indywidualnej i społecznej, wsparcie samorządów terytorialnych oraz organizacji pozarządowych. Działania te szczególnie w Wielkopolsce były niezbędne i przyczyniły się do zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych co uwidoczniła szczególnie błyskawiczna reakcja 12 Wielkopolskiej Brygady Wojsk Obrony Terytorialnej, która jako pierwsza jednostka WOT w kraju przystąpiła do realizacji powyższych inicjatyw.

- Jak oceniane są działania Wojsk Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce w placówkach ochrony zdrowia?

Skala zaangażowania Wojsk Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce i ich pomoc w kilkudziesięciu szpitalach a także przy ewakuacji pacjentów kilku domów pomocy społecznej, musiała odpić się w opiniach personelu tych placówek, na co dzień zagazowanych proces ochrony zdrowia mieszkańców lokalnych społeczności. Udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie można było w jedyny skuteczny sposób poprzez zapytanie samych zainteresowanych czy takie działania Sił Zbrojnych RP ich zdaniem były celowe, skuteczne i potrzebne. Odpowiedź na powyższe pytanie znajduje się w podrozdziale 5.3, będącym analizą poszczególnych postawionych kwestii.

**Wniosek:** Działania Wojsk Obrony Terytorialnej w Wielkopolsce w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19, zostały dobrze ocenione przez personel placówek ochrony zdrowia, świadczy o tym wynik 86% odpowiedzi respondentów pozytywnie oceniających działania tej formacji. Oceny te są dużo wyższe niż ich opinie na temat działań rządu w przeciwdziałaniu pandemii, które zostały pozytywnie ocenione przez zaledwie 33,5% badanych. Dopełnieniem tych danych i potwierdzeniem słuszności decyzji rozpoczęcia operacji: Odporna Wiosna i Trwała Odporność, jest fakt, iż 88% udzielonych odpowiedzi było za stwierdzeniem, iż w ich miejscu pracy konieczna była pomoc Wojsk Obrony Terytorialnej.

- Jak decydenci i eksperci oceniają przeciwdziałanie pandemii COVID-19 podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej?

Odpowiedź na powyższe pytanie została udzielona w wyniku przeprowadzonych wywiadów z określonymi w rozdziale metodologicznym decydentami oraz ekspertami. Biorąc pod uwagę jak wielkie polityczne emocje budziło samo utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej, autor dysertacji spodziewał się wyrazistych odmiennych opinii dotyczących wykorzystania tej formacji do przeciwdziałania pandemii COVID-19. Oczekiwania te jednak się nie urzeczywistniły pomimo, iż badane osoby wywodziły się z przeciwstawnych ugrupowań, konkurujących ze sobą. Można nawet przyjąć tezę, iż to właśnie Operacje Odporna Wiosna oraz Trwała Odporność, pokazały zarówno decydentom jak i ekspertom, jak ważnym elementem realizującym politykę bezpieczeństwa RP są wojska terytorialne.

**Wniosek:** Decydenci (byli i obecni) oraz eksperci bardzo pozytywnie ocenili działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach zwalczania pandemii COVID-19. Oceny

te jednak mają podłoże merytoryczne i wynikają z szerokiego zakresu zadań jakie w omawianym okresie realizowała formacja. Właściwym podłożem jest także skuteczność tych przedsięwzięć. Żołnierze WOT w skali kraju pobrali kilka milionów wymazów; wspierali szpitale; dostarczali wyposażenie, środki do dezynfekcji oraz ochrony osobistej a także mieli bezpośredni kontakt z pacjentami poczynawszy od etapu zbierania wywiadu epidemiologicznego aż po działania przy szpitalnych łózkach czy też zapewniali odizolowanym chorym kontakt z bliskimi w ramach akcji „łączymy na święta”. Biorąc pod uwagę wszystkie wypowiedzi badanych, należy stwierdzić, że Wojska Obrony Terytorialnej są niezbędnym i sprawdzonym elementem przeciwdziałania zagrożeniom pozamilitarnym.

- W jaki sposób lepiej koordynować realizację polityki bezpieczeństwa RP na szczeblu centralnym?

Pandemia COVID-19 zaskoczyła nie tylko decydentów i pomioty systemu ochrony zdrowia ale przede wszystkim procedury i skodyfikowane zasady, które nie były projektowane by mierzyć się z zagrożeniem o globalnej skali. Wyrazem tego były rozproszone akty normatywne definiujące bezpieczeństwo epidemiczne – chociaż w przededniu rozprzestrzenienia się wirusa SARS CoV-2 wiodącą rolę w tym aspekcie wiodła ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, która jak pokazały następne miesiące była niewystarczająca i uzupełniała ją bardzo szybko przyjęta dziesiątki razy nowelizowana ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Jak wykazano w dysertacji, równie często zmieniały się założenia reagowania na poszczególne fale pandemii a decydenci podejmowali decyzje kierując się danymi z wielu ośrodków (które czasami były diametralnie inne). Prowadziło to nie tyle do elastyczności co do wielu polemik dyskusji i podważania sensu poszczególnych działań. O ile przy Prezesie Rady Ministrów powołano doradczą radę „covidową” to podobne ciała również złożone z naukowców powstały przy Senacie RP czy Polskiej Akademii Nauk. Wymiana doświadczeń pomiędzy tymi ośrodkami była nieznacząca a stanowiska czy też komunikaty wydawane przez poszczególne podmioty zajmujące się problematyką przeciwdziałania pandemii prowadziły do chaosu informacyjnego podważającego działania rządu. Kolejnym istotnym aspektem jest brak centralnego planu przeciwdziałania zagrożeniom epidemicznym. Takowe plany istnieją jedynie na poziomie wojewódzkim, jednak nie zawsze są ze sobą scalone, kompatybilne i nie obejmują działań rozproszonych polegających na współpracy pomiędzy danymi obszarami.

**Wniosek:** Konieczne jest ujednolicenie prawodawstwa i stworzenie kompleksowej ustawy dotyczącej sektora bezpieczeństwa epidemicznego, w pracach tych należy wykorzystać doświadczenia zdobyte w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19. Działanie to wymaga woli politycznej i konsensusu pomiędzy decydentami, dlatego drugim alternatywnym rozwiązaniem jest nowelizacja istniejącej ustawy (szczegółowe gotowe projekty kodyfikacji zostały ujęte w poprzednim rozdziale) i stworzenie mechanizmów nie tylko kontroli ale także centralnej koordynacji działań. Konieczne jest powstanie Krajowego Planu Działania na Wypadek Epidemii, opracowywanego przez Ministra zdrowia i opiniowanego przez poszczególne podmioty. Plan ten miałby być przyjmowany przez Radę Ministrów i aktualizowany przynajmniej raz na pięć lat. Organem monitorującym i koordynującym działania w tym sektorowym zakresie powinna być Rada Bezpieczeństwa Epidemicznego z Pełnomocnikiem rządu ds. Bezpieczeństwa Epidemicznego w randze sekretarza stanu na czele.

- W jaki sposób wzmocnić współpracę administracji samorządowej i rządowej w perspektywie zagrożeń epidemiologicznych?

Odporność i skuteczność działania państwa to nie tylko koordynacja administracji centralnej na szczeblu ministerstw. W modelu rozproszonym – gdzie zagrożenia występują z równą intensywnością i w odmiennej skali szczególnie ważną rolę odgrywa samorząd terytorialny. Należy zaznaczyć, że jeszcze ważniejszą rolę ma on w przypadku zagrożeń epidemicznych – ponieważ większość z szpitali znajdujących się poza dużymi ośrodkami miejskimi jest

podmiotem opartym na konstrukcji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – podległych najczęściej samorządowi powiatowemu lub wojewódzkiemu.

**Wniosek:** Należy zmienić formę tworzenia i przyjmowania wojewódzkich planów działania na wypadek epidemii. W tym celu konieczne jest powołanie wojewódzkich rad bezpieczeństwa epidemicznego, składającej się nie tylko z przedstawicieli samorządów, konsultantów wojewódzkich, wojewódzkiego państwowego inspektora sanitarnego ale także dowódcy danej brygady Wojsk Obrony Terytorialnej. Rada ta przygotowując plan wojewódzki, będzie musiała uzyskać jego pozytywną opinię wyrażoną przez (krajową) Radę Bezpieczeństwa Epidemicznego – pozwoli to scalić i ujednolicić centralne planowanie w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom epidemicznym. Kolejnym aspektem powinno być zwiększenie roli wojewody w zakresie wykorzystania Sił Zbrojnych RP do przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym oraz klęskom żywiołowym na danym terenie. Wojewoda tak samo jak szef MON – jest podwładnym Prezesa Rady Ministrów i tym samym na nim scedowane powinny zostać te lokalne kompetencje w odniesieniu do Wojsk Obrony Terytorialnej (przy czym należało jednak stworzyć możliwość odwołania się dowódcy danej brygady WOT do ministra obrony narodowej – w sytuacji, gdy uzna wydane decyzje wojewody za nieracjonalne lub leżące w sprzeczności co do kompetencji formacji).

- Jaki przyjąć dalszy kierunek rozwoju Wojsk Obrony Terytorialnej?

Chociaż Wojska Obrony Terytorialnej formalnie powstały w 2017r. to ich obecne założenia koncepcyjne sięgają przełomu lat 2014/2015. W tamtym czasie przygotowano kilka możliwych wariantów przy czym ostatecznie wybrany i przedstawiony podczas posiedzeń sejmowej Komisji Obrony Narodowej – dynamicznie ewoluował. Adaptowanie struktur wojskowych do nowych wyzwań i w odpowiedzi na stawiane zadania, jest procesem naturalnym, koniecznym i ciągłym. Pandemia COVID-19 była pierwszym krajowym testem sprawności formacji, który pomimo wcześniejszego sceptycyzmu wypadł bardzo dobrze. Mając na uwadze właściwe wykorzystanie potencjału „wojsk obywatelskich” racjonalne wydaje dalsze rozbudowanie formacji, szczególnie biorąc pod uwagę zapowiedzi decydentów politycznych, sygnalizujące budowę 300 tysięcznej armii a nawet zgodnie ze słowami Prezydenta RP – podjęcie dyskusji o półmilionowym wojsku.

**Wniosek:** Rekomenduje się powrót do pierwotnej idei rozwoju Wojsk Obrony Terytorialnej w oparciu o budowę kompanii w każdym powiecie. Zasadne wydaje się także dalsza podległość Wojsk Obrony Terytorialnej bezpośrednio ministrowi obrony narodowej.

Na kanwie powyższych badań ankietowych, przeprowadzenia wywiadów eksperckich, analizy pozyskanych od organów centralnych kilkudziesięciu dokumentów oraz wykorzystaniu opisanych metod i technik, autorowi dysertacji udało się osiągnąć obydwie zakładane cele badawcze:

- Celem poznawczym pracy była kompleksowa analiza i ocena polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście pandemii COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń i ryzyka utraty bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli RP oraz przeciwdziałania temu poprzez wykorzystanie komponentu WOT.
- Celem utylitarnym była ocena skuteczności i adekwatności podejmowanych działań w zakresie zarządzania kryzysowego oraz wskazanie modelu/koncepcji eliminacji stwierdzonych luk w istniejącym systemie zapewniania bezpieczeństwa zdrowotnego RP w warunkach pandemii poprzez wykorzystanie wybranego komponentu Sił Zbrojnych RP.

Pozytywnie także zweryfikowano wszystkie cztery postawione hipotezy szczegółowe oraz hipotezę główną określającą że: Wojska Obrony Terytorialnej są właściwym elementem realizacji polityki bezpieczeństwa w obszarze zdrowotnym a szczególnie niezbędnym w przypadku zwalczania zagrożeń epidemicznych, przy czym należy doskonalić rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne w obszarze współpracy pomiędzy centralnymi ośrodkami decyzyjnymi oraz ująć w ramy formalno-prawne, rozproszony proces wykorzystania WOT do tych przedsięwzięć.

## Bibliografia

### Monografie oraz publikacje drukowane

1. (Brak inf. o autorze), Prezydent Andrzej Duda, osiągnięcia i aktywności – kadencja 2015 – 2020, Wydanie Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2015.
2. (Brak inf. o autorze), Prezydentura Wspólnoty i Dialogu, Wydanie Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2014.
3. (brak inf. o autorze), Warto być Polakiem. Zbiór myśli Lecha Kaczyńskiego, Wydanie Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2010.
4. (brak inf. o autorze), Zawsze gotowi, Zawsze blisko. Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2017 – 2022, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Zegrze 2023.
5. (Brak inf. o autorze), Co każdy przedpoborowy wiedzieć powinien, Wydział Wojskowy Zarządu Miejskiego w Warszawie, Warszawa 1938.
6. (Brak inf. o autorze), Wpływ pandemii COVID-19 na potrzeby zdrowotne w Polsce. Choroby zakaźne, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2022.
7. (Brak inf. o autorze) Podręcznik - taktyka, szkolenie strzeleckie, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018.
8. (Brak inf. o autorze) Program szkolenia indywidualnego Wojsk Obrony Terytorialnej, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2020.
9. (Brak inf. o autorze) Program Szkolenia Podstawowego Wojsk Obrony Terytorialnej, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2017
10. (Brak inf. o autorze) Program szkolenia wyrównawczego Wojsk Obrony Terytorialnej, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2019.
11. (Brak inf. o autorze), Nowy koronawirus SARS-CoV-2 Informacje i praktyczne wskazówki, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin 2020.
12. (Brak inf. o autorze), Wojska Obrony Terytorialnej w operacji - DD.3.40, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Warszawa 2018
13. Adamczyk, M., Teoretyczne wprowadzenie do badań nad bezpieczeństwem, [w:] M. Debita, M. Adamczyk (red.), Polska – Europa – Świat. Wczoraj i dziś, Media Expo Wawrzyniec Wierzejewski, Poznań 2017.
14. Afelt, A., Kusa, M., SARS-CoV-2 w Polsce – dynamika przestrzenna i ilościowa w 2020r. [w:] M. Tomaszuk (red), Bezpieczeństwo osób starszych w przestrzeni miejskiej. Analiza doświadczeń, wnioski i rekomendacje z uwzględnieniem okresu pandemii SARS-CoV-2.
15. Aldis, W., Health security as a public health concept: a critical analysis, „Health Policy and Planning” nr (23)/2008.
16. Andrychowski, K., Analiza wartości w orędziach inauguracyjnych Prezydentów RP, [w:] A. Budzyńska-Daca, E. Modrzejewska (red.), Etyka i wartości, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019.
17. Antoszewski, A., R. Herbut (red.), Leksykon politologii, Wydawnictwo Atła 2, Wrocław 2004.
18. Antoszewski, A., System polityczny RP, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.



19. Anusiewicz, M., Czarnogórski, C., Ludowe Wojsko Polskie, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1973.
20. Anusiewicz, M., Czarnogórski, C., Ludowe Wojsko Polskie, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1973.
21. Anusiewicz, M., Ruszkiewicz, I., Tarcza socjalistycznej Ojczyzny, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979.
22. Arquilla, J., Ronfeldt, D., Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime, and Militancy, RAND Corporation, Santa Monica 2001.
23. Arystoteles, Polityka, Ossolineum, Warszawa 1988.
24. Babić, M., Polityka bezpieczeństwa państw Bałkanów Zachodnich, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019.
25. Bała, P., Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej, Difin, Warszawa 2014.
- A. Bałaban (red.), Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie, Dom Wydawniczy Kantor, Zamczyce 2002.
26. Bałaban, A., Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
27. Balcerowicz, B. (red.), Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996.
28. Barnat, R., Siły zbrojne Bolesława Chrobrego w kronice Galla Anonima, „Przegląd Historyczny” nr 2(88)/1997.
29. Bednarz, D., Rada Bezpieczeństwa Narodowego, jako konstytucyjny organ doradczy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, „Facta Simondis” nr 11/2018.
30. Bedźmierowski, M., Funkcjonowanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie bezpieczeństwa RP, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” nr 1/2013.
31. Bielińska, M., Zadurska, M., Czochrowska, E., COVID-19: the current knowledge, „Ortho Forum” nr 1(16)/2020.
32. Bień – Kacała, A., Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2(24)/2015.
33. Binkowski, H., Polityka niebezpiecznego bezpieczeństwa. Polityka bezpieczeństwa Anno domini 2015, [w:] E. Maj, K. Mazurek, W. Spkół, (i inni), Bezpieczeństwo Europy. Bezpieczeństwo Polski. Tom I, Uniwersytet im. Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2016.
34. Binkowski, H., Wojsko i obronność w działalności Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
35. Boccaccio, G., Dekameron, Wydawnictwo Tower Press, Gdańsk 2000.
36. Bogusz, M., Chiny: konsekwencje strategii „zero COVID”, „Komentarze OSW”, nr 463/2022.
37. Booth, K., Theory of World Security, Cambridge University Press, Nowy Jork 2007.
38. Bór - Komorowski, T., Armia Podziemna, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2009.
39. Borkowski, M., Krawczyk, C., Sadowska, E., Bezpieczeństwo zdrowotne – istota, pojęcie, ewolucja, Wydawnictwo Libron, Kraków 2021.
40. Borkowski, M., Wesołowska A., (red.), Bezpieczeństwo zdrowotne człowieka: wybrane problemy, Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, Gdańsk 2013.

41. Bożyk, S., Sejm w systemie organów państwowych RP, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
42. Bromer, P., Rola i funkcjonowanie NFZ w systemie ochrony zdrowia, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr (65)/2014.
43. Brydak, L., Masny, A., Wytyczne do przygotowania placówek medycznych na wypadek wystąpienia pandemii grypy, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2018.
44. Brzeziński, Z., Druga szansa, Świat Książki, Warszawa 2008.
45. Brzeziński, Z., Wielka szachownica, Politeja, Warszawa 1999.
46. Buczek, J., Wykorzystanie doświadczeń amerykańskiej Gwardii Narodowej w szkoleniu jednostek obrony terytorialnej – propozycje rozwiązań, [w:] I. Dziubek (red.), Formowanie obrony terytorialnej (Polskiej Gwardii Narodowej), potencjał i inicjatywy oddolne, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016r.
47. Budzanowska, A., Rada Gabinetowa – konstytucyjna instytucja współpracy władzy wykonawczej w Polsce w ramach Konstytucji z 1997 roku, „Horyzonty Polityki” nr (28)/2018.
48. Bulira, W., Teoria krytyczna szkoły budapeszteńskiej od totalitaryzmu do postmodernizmu, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2018.
49. Bulira, W., Teoria krytyczna szkoły budapeszteńskiej od totalitaryzmu do postmodernizmu, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2018.
50. Burchardt, J., Burchardt, D., Morowe powietrze – krótki szkic do historii zarazy na ziemiach polskich w pierwszej połowie XVIII wieku, „Nowiny Lekarskie” nr (77)/2008.
51. Burchardt, J., R. Meissner, D. Burchardt, Oddech śmierci – zaraza dżumy w Wielkopolsce i w Poznaniu w pierwszej połowie XVIII wieku, „Nowiny Lekarskie” nr (78)/2009.
52. Burchill, S., Realizm i neorealizm, [w:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater (i inni) (red.), Teorie stosunków międzynarodowych, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.
53. Burdzik, T., Hylewski, M., Teoria krytyczna szkoły frankfurckiej jako krytyka kultury masowej. „Kultura – Historia – Globalizacja” nr (15)/2014.
54. Butterwick, R., Konstytucja 3 Maja Testament Rzeczypospolitej Obojga Narodów, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Warszawa 2021.
55. Buzan, B., People, States & Fear An Agenda for International Security Studies in the Post-cold War Era, ECPR Press, Essex 2009.
56. Buzan, B., The Evolution of International Security Studies, Cambridge University Press, Nowy Jork 2009.
57. Buzan, B., Wæver, O. de Wilde, J. Security. A New Framework for Analysis, Boulder–London, Londyn 1998.
58. Byleń, S., Nyszk, W., Udział Wojsk Obrony Terytorialnej we wsparciu układu pozamilitarnego w walce z pandemią COVID-19, „Systemy Logistyczne Wojsk” nr (56)/2022.

59. Cantor, N., *In the Wake of the Plague The Black Death and the World it Made*, Simon & Schuster, Nowy Jork 2015.
60. Carpenter, D., *Is Health Politics Different?*, „Annual Review of Political Science” nr 1(15)/2012.
61. Carr, E., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939 An Introduction To The Study of International Relations*, MacMillan, Londyn 1946.
62. Ceglarska, A., *Wpływy orientalne na myśl polityczną starożytnej Grecji*, „Miscellanea Historico-Iuridica” nr (15)/2016.
63. Chmaj, M., *Konstytucyjny status Marszałka Senatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2022.
64. Chmielarz, A., Jasiński, G., Kunert, K., *Armia Krajowa 1939 – 1945. Wybór źródeł*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2013.
65. Chorev, N., *The World Health Organization Between North and South*, Cornell University Press, Nowy Jork 2012.
66. Cianciara, D., Lewtak, K., Gajewska, M., (i inni), *Diagnoza istniejącej organizacji i funkcjonowania systemu zdrowia publicznego w Polsce - rzeczywisty sposób działania systemu*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2017.
67. Clausewitz, C., *O wojnie*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2022.
68. Compa, T., *Wojska Obrony Terytorialnej i Narodowe Siły Rezerwowe w systemie obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, „Facta Simonidis” nr 1(13)/2020.
69. Ćwieluch, J., Różański, M., *Dlaczego przegramy wojnę z Rosją*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2018.
70. Czaja, J., *Bezpieczeństwo narodowe a bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego*, (red.), W. Kitler, T. Kośmider (red.), Difin, Warszawa 2015.
71. Czaputowicz, J., *Liberalne teorie bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] M. Grącik, K. Żukrowska (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2006.
72. Czaputowicz, J., *Mapa współczesnego realizmu: realizm klasyczny, neorealizm, realizm neoklasyczny*, [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014.
73. Czaputowicz, J., *System czy nieład. Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
74. Czernicka, M., *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Europejski” nr 1/2018.
75. Czernicka, M., *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państw*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2018.
76. Cziomer, E., *Istota i instytucjonalizacja bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] E. Cziomer (red.), *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016.
77. Czaputowicz, J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

78. Czuba, L., Niemiecka polityka zdrowia publicznego w okresie pandemii COVID-19. Widziane z perspektywy Dolnej Saksonii, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” nr 1(18)/2020.
79. Czupryński, A., Bezpieczeństwo w ujęciu aksjologicznym, [w:] J. Zboina, (red.), Bezpieczeństwo na morzu, lądzie i w powietrzu w XXI wieku, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014.
80. Czuryk, M., Prawo do ochrony zdrowia pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. [w:] J. Szymanek (red.), 25 Lat stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2023.
81. Czuryk, M., Właściwość Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów w zakresie obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurki w Olsztynie, Olsztyn 2017.
82. Czwólek, A., Z. Polcikiewicz, K. Stańczyk, Doświadczenia, wnioski i rekomendacje wynikające z dotychczasowego funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce, Wydawnictwo FNCE, Poznań 2021.
83. Czywilis, D., Pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego w ujęciu teorii konstruktywizmu, „Rocznik Bezpieczeństwa Narodowego” nr z roku 2007.
84. Daniluk, P., Metodologia badań zagrożeń wynikających z kryzysu społeczno-ekonomicznego. Analiza strategiczna w obszarze bezpieczeństwa, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” nr 2012/2013.
85. Davies, N., Europa Walczy 1939 – 1945. – Nie tak proste zwycięstwo, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008.
86. Davies, N., Powstanie 44, Wydawnictwo Znak –dystrybucja elektroniczna Woblink, Kraków 2009.
87. Dawidczyk, A., Jurczak, J., Łuka, P., Metody, techniki i narzędzia badawcze nauk o bezpieczeństwie, Difin, Warszawa 2019.
88. Derecz, M., Izdebski, H., Rek, T., Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2016.
89. Devlen, B., James, P., The English School, International Relations, and Progress, „International Studies Review” nr (7)/2005.
90. Dolnicki, B., Samorząd terytorialny, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2024.
91. Droba, R., Administracyjno-prawny system obronności państwa, [w:] K. Książkowski (red.), Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego, Wyższa Szkoła Administracyjno- Społeczna, Warszawa 2009.
92. Drobny, W., Szczególne kompetencje wojewody w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, „Krytyka Prawa” nr 4(13)/2021.
93. Duda - Hyz, M., Status prawnofinansowy Biura Bezpieczeństwa narodowego, „Krytyka Prawa” nr 1/2024.
94. Dudek, A., Historia polityczna Polski 1989 – 2005, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2005.
95. Dudek, A., Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988 – 1990r., Wydawnictwo Arcana, Kraków 2004.

96. Dunlop, C., Ongaro E., Baker R., Researching COVID-19: A Research Agenda for Public Policy and Administration Scholars, „Public Policy and Administration”, nr 4(35)/2020.
97. Duszyński, J., Afelt. A., Ochab – Marcinek A., (i inni), Zrozumieć COVID-19, opracowanie zespołu ds. COVID-19 przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2020.
98. Dyjakowska, M., Realizacja zasady trójpodziału władzy w Konstytucji Marcowej, „Teka Komisji Prawniczej” nr (6)/2013.
99. Dymecka, J., Psychospołeczne skutki pandemii COVID-19, „Neuropsychiatria i Neuropsychologia” nr (16)/2021.
100. Dziadzio, A., Konstytucja 3 Maja 1791 roku na tle koncepcji oświecenia, „Państwo i Społeczeństwo” nr 4/2006.
101. Dziubek, I., Inicjatywy obronne na rzecz powołania OT- międzyuczelniany projekt naukowo – badawczy: „Polska Gwardia Narodowa - mit, potrzeba czy konieczność, [w:] I. Dziubek (red.), Formowanie obrony terytorialnej (Polskiej Gwardii Narodowej), potencjał i inicjatywy oddolne, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016.
102. Dziubka, K., Społeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty, ewolucja pojęcia, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), Studia z teorii polityki. Tom 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
103. Dziurkowski, D., Ewolucja cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w Polsce na przestrzeni dziejów, [w:] P. Gofron, A. Matuła, A. Paderewska (red.), Spory o Rzeczpospolitą. Przegląd wybranych dyskusji politycznych i ustrojowych w ostatnim stuleciu, Wydawnictwo Papieskiego Uniwersytetu Jana Pawła II w Krakowie, Kraków 2020.
104. Earle, E., Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler, Princeton, University Press, Princeton 1943.
105. Fagbule, O., 2019 Novel Coronavirus, „Postgrad Med” nr 2(17)/2019.
106. Fehler, W., Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012.
107. Feuerlicht, I., A New Look at the Iron Curtain, „American Speech” nr 3/1955.
108. Fiałkowski, Ł. Teoria sekurytyzacji a realistyczne ujęcie bezpieczeństwa, [w:] E. Halizak, J. Czaputowicz (red.), Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014.
109. Finegan, O., Fonseca, S., Guyomarch P., (i inni), International Committee of the Red Cross (ICRC): General guidance for the management of the dead related to COVID-19, „Forensic Science International: Synergy” nr 2/ 2020.
110. Floyd, R., Towards a Consequentialist Evaluation of Security: Bringing Together the Copenhagen and the Welsh Schools of Security Studies, „Review of International Studies”, nr 2/2007.
111. Frąszczak, J., B. Wenerska, Finansowanie Polskiej Gwardii Narodowej, wybrane aspekty. [w:] I. Dziubek (red.), Polska Gwardia Narodowa jako komponent wsparcia sił zbrojnych – wybrane problemy, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2015.

112. Fukuyama, F., Koniec historii, [w:] J. Lasota (red.), Czy to koniec historii?, Wydawnictwo Pomost, Warszawa 1991.
113. Fus, K., Kierowanie bezpieczeństwem narodowym RP, [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T. Aleksandrowicz (red.), Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat, Difin, Warszawa 2011.
114. G. Péteri, Nylon Curtain – Transnational and Trans-systemic Tendencies in the Cultural Life of State-Socialist Russia and East-Central Europe, „Slavonica” nr 2/2004.
115. Gaj, K., Tradycje i doświadczenia struktur obronnych na terenie Polski, [w:] A. Michalak (red.), Obrona terytorialna w Polsce, szanse, możliwości i potrzeby, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019.
116. Garbat, S. (red.), Społeczne, gospodarcze i polityczne skutki pandemii COVID-19 w Polsce: analizy i komentarze, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2020.
117. Gąsior, K., A. Marek, Działania Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 jako przykład wojskowego wsparcia władz cywilnych i społeczeństwa, „Widza Obronna” nr 3/2020.
118. Gąsior, K., Kośmider, T., Pawłowski J., Instytucje doradcze i sztabowe głowy państwa polskiego zajmujące się problematyką bezpieczeństwa, [w:] T. Kośmider (red.), Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015.
119. Gawron, A., Kucharski, M., Sasak, M., Działania WOT w warunkach pandemii. Fakty, wnioski i rekomendacje, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, (brak informacji i miejscu i dacie wydania).
120. Gawroński, R., Chińska Republika Ludowa wobec reformy Rady Organizacji Narodów Zjednoczonych, „Forum Politologiczne” nr (8)/2008.
121. Gierszewski, J., Pieczywok, A., Metodologiczne podstawy badań problemów bezpieczeństwa, Difin, Warszawa 2020.
122. Glacjasz, R., Wielgosz, Ł., The National Security Council (Rada Bezpieczeństwa Narodowego Narodowy) – organ doradczy Prezydenta RP, „Studia Politologiczne” nr (61)/2021.
123. Glen, A. Odrębność nauk o bezpieczeństwie w dziedzinie nauk społecznych, [w:] R. Szypra (red.), Nauki o bezpieczeństwie – poszukiwanie podstaw, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2022.
124. Glińska, P., Wywiad z gen. Kukulą – Konsekwentnie budujemy swoją markę, „Terytorials” nr 3/2021.
125. Głowacka, M., J. Zdanowska, Zdrowie publiczne w Polsce, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013.
126. Golinowska, S., Zabdyr-Jamroz, M., Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii COVID-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, nr 1(18)/2020.

127. Gołubców, P., Realizm polityczny w myśli Niccolò Machiavellego. Zarys problematyki, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” nr 3(40)/2021.
128. Goodin, R. Klingemann, H. Political Science: The Discipline, [w:] R. Goodin, H. Klingemann (red.), A New Handbook of Political Science, Oxford University Press, Oxford 1998.
129. Górecki, M., Cztery modele wywierania wpływu na podmioty stosunków międzynarodowych w perspektywie konstruktywistycznej, „Świat Idei i Polityki” nr (12)/2014.
130. Górska, K., A. Rożej, Wybrane metody empiryczne w naukach o bezpieczeństwie, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” nr 2/2013.
131. Goś, M., Augustyna państwo Boże, „Społeczeństwo i Edukacja – Międzynarodowe Studia Humanistyczne” nr (1)/2011.
132. Gostin, L., Global Health Security. A Blueprint for the Future, Harvard University Press, Cambridge 2021.
133. Goździewski, L., Założenie angielskiej szkoły teorii zjawisk międzynarodowych w kształtowaniu bezpieczeństwa powszechnego, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej” nr 4(20)/2016.
134. Greer, S., Bekker, M., de Leeuw, E., Policy, politics and public health, „Journal of Public Health”.
135. Gromek, P., Gudzbeler, G., Wpływ COVID-19 na system bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Wymiar funkcjonalny, „Zeszyty Naukowe SGSP” nr 2(80)/2021.
136. Grosicka, K., Grosicki, L. Organizacja i zadania terenowych organów administracji rządowej, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Pułtusk 2014.
137. Grunberg, K., Hitlerjugend, Wydawnictwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 1999.
138. Gryncer, S., Polityka zdrowotna, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2015.
139. Grzela, J., Polityka bezpieczeństwa państw nordyckich, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2019.
140. Grzeliński, A., Dwa wczesne eseje medyczne Johna Locke’a: Morbus i Anatomia, „Studia z Historii Filozofii” nr 1(7)/2016.
141. Grzywna, P., Polska polityka zdrowotna. Stan i kierunki zmian, „Studia Humanistyczno – Społeczne, nr (18)/2017.
142. Guaitoli, G., Pancrazi, R., Covid-19: Regional policies and local infection risk: Evidence from Italy with a modelling study, „The Lancet Regional Health – Europe” nr 8/2021.
143. Guźniczak, J., Stepański, S., Zarządzanie kryzysowe – doskonalenie procedur reagowania na przykładzie gminy miasta Szczecin, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
144. Hayek, F., Liberalizm, Krakowskie Towarzystwo Wydawnicze, Kraków 1985.
145. Herman-, A.Roloff, R. Aman, T. Samandari (i inni), Adapting Longstanding Public Health Collaborations between Government of Kenya and CDC Kenya in Response to the COVID-19 Pandemic 2020–2021, „Emerging Infectious Diseases” nr (13)/2022.

146. Heywood, A., Ideologie polityczne – wprowadzenie, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008.
147. Hitler, A., Mein Kampf, Wydawnictwo Scripta Manent, Krosno 1992.
148. Hobbes, T., Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1954.
149. Hoffman, T., Polityka bezpieczeństwa jako przykład public policy, [w:] M. Górka (red.), Współczesne wymiary polskiej polityki bezpieczeństwa, Difin, Warszawa 2015.
150. Hołyst, B., Bezpieczeństwo – Ogólne problemy badawcze, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2014.
151. Horyd, W., Polska Organizacja Wojskowa na ziemiach byłej Kongresówki w 1915-1918 r., „Strzelec” nr 45/1934.
152. Huijun, C., Juanjuan, G., Chen W., (i inni), Clinical characteristics and intrauterine vertical transmission of COVID-19 infection in nine pregnant women: a retrospective review of medical records, „The Lancet” nr (395)/2020.
153. Hundert, Z., Zaciężne wojsko powiatowe sejmiku wiszeńskiego województwa ruskiego w latach 1671–1673 oraz jego rola w działaniach wojskowych i politycznych Jana Sobieskiego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie Instytut Nauk Historycznych.
154. Huntington, S., Z historii nie ma wyjścia. Błędy teorii końca, [w:] J. Lasota (red.), Czy to koniec historii?, Wydawnictwo Pomost, Warszawa 1991.
155. Huntley, J., Pax Democratica A Strategy for the 21st Century, MacMillan Press, Londyn 1998.
156. Jacek, A., Sarnacka, E., Prawo medyczne i orzecznictwo lekarskie, Wydawnictwo PZWL, Warszawa 2015.
157. Jackson, R., G. Sorensen, Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
158. Jagnieża, A., Kamienie milowe polskiej obronności, od konstytucji 3 Maja do czasów współczesnych, [w:] H. Królikowski (red.), Obrona Ojczyzny – komentarz, Wolter Kluwer, Warszawa 2023.
159. Jagura, J., Domy pomocy społecznej w dobie pandemii. Doświadczenia, potrzeby, wyzwania, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2020.
160. Jajecznik, K., Konstytucja RP z 1997 roku na tle polskiego dziedzictwa konstytucyjnego XX wieku, „Społeczeństwo i Polityka” nr 1(10)/2007.
161. Jakub, I., Relacja Ibrahima Ibn Jakuba z podróży do krajów słowiańskich, [w:] T. Kowalski (red.), Monumenta Poloniae Historica tom I, Kraków 1946.
162. Jakubczak, R., Marczak, J., Obrona terytorialna – nowy element systemu militarnego RP, Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa (brak inf. o dacie wydania).
163. Jakubczak, R., Marczak, J., Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.



164. Jakubczak, R., Obrona terytorialna III RP: strategia, sztuka operacyjna, taktyka: militarne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej u progu trzeciego tysiąclecia, Agencja Wydawnicza Jerzy Mostowski, Warszawa 2004.
165. Jakubczak, R., System powszechnej obrony terytorialnej w Polsce, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno, 2020.
166. Jakubczak, R., Wojska Obrony Terytorialnej: militarne bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej u progu trzeciego tysiąclecia, Bellona, Warszawa 2002.
167. Jakubczak, R., Współczesne wojska obrony terytorialnej, Bellona, Warszawa 2014.
168. Jakubczak, R., Obrona terytorialna w Polsce w XXI wieku, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1998.
169. Jakubczak, W., Konstytucyjne i międzynarodowe uwarunkowania tworzenia bezpieczeństwa terytorium państwa polskiego i jego granicy, [w:] A. Konopka (red.), Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2011.
170. Jamróz, L., Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, administracja rządowa, [w:] S. Bożyk (red.) Prawo konstytucyjne, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014.
171. Janczak, J., Obrona terytorialna w systemie obronnym Polski, [w] T. Zieliński, I. Horzela (red.), Współczesne problemy zarządzania, obronności i bezpieczeństwa tom II, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2018.
172. Janik, K., Państwo – polityka – bezpieczeństwo wewnętrzne, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
173. Jarmoszko, S. Nauki o bezpieczeństwie czy nauka o bezpieczeństwie, próba retrospektywy, [w:] P. Swoboda, A. Polończyk (red.), 10 lat nauk o bezpieczeństwie, potencjał, problemy, perspektywy, Wydawnictwo Avalon, Kraków 2021.
174. Jarmoszko, S., C. Kalita, C. Maciejewski, J., Nauki społeczne wobec problemu bezpieczeństwa (wybrane problemy), Uniwersytet Przyrodniczo – Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2016.
175. Jasienica, P., Polska pierwszych Piastów, Świat Książki, Warszawa 1997.
176. Jasiński, G., Bezpieczeństwo pracy konspiracyjnej Związku Walki Zbrojnej – Armii Krajowej w latach 1939-1945, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” nr (13)/2018.
177. Jędrusiak, K., Józwiak, M., Pilkiewicz, E., (i inni), Przeciwdziałanie i zwalczanie pandemii COVID-19 przez instytucje publiczne, [w:] K. Madej (red.), Państwo i administracja wobec zagrożeń bezpieczeństwa. Ryzyka, instytucje, uwarunkowania, aktorzy, drogi wyjścia, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2023.
178. Johnson, N., Müller J., Global Mortality of the 1918–1920 Spanish Influenza Pandemic, „Bulletin of the History of Medicine”, nr 1(76)/2002.
179. Juchniewicz, J., Rada Ministrów, [w:] M. Chmaj (red.), Administracja rządowa w Polsce, Difin, Warszawa 2012.
180. Jurewicz, K. – Bakun, Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, [w:] A. Konopka (red.), Bezpieczeństwo granic Rzeczypospolitej Polskiej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, Białystok 2011.
181. Jurgilewicz, M., Rola terenowych organów administracji publicznej w zapewnianiu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce, Difin, Warszawa 2023.

182. Juźwik, C., K. Sobczyk, Ocena funkcjonowania przyjętej koncepcji Narodowych Sił Rezerwowych, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 1(25)/2013.
183. K. Janik, Państwo – polityka – bezpieczeństwo wewnętrzne, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
184. Kaczmarek, J., Łepkowski, W., Zdrowski B., (red.), Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
185. Kaczmarek, J., Łepkowski, W., Zdrowski, B., Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
186. Kajetanowicz, J., Wojska Obrony Terytorialnej Kraju w systemie bezpieczeństwa Polski w latach 1959 – 1989, „Poligon”, nr 2(37)/2013.
187. Kamiński, S., Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski, Difin, Warszawa 2015.
188. Karkowski, T., Karkowska, D., Skoczylas, P., Zdrowie publiczne i Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” nr (12)/2016.
189. Karpiński, A., Pauperes, O mieszkańcach Warszawy XVI i XVII wieku, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1983.
190. Karpiuk, M., Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materiałowe i formalne, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
191. Karpiuk, M., Zasady postępowania podczas stanu epidemii wprowadzonego w związku z zakażeniami wirusem SARS-coV-2, „Wiedza Obronna” nr 3(272)/2020.
192. Kautilja, Arthaśastry, Wesleyan Mission Press, (brak informacji o miejscu wydania) 1929.
193. Kavanagh, M., R. Singh, Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective, „Journal of Health Politics and Law”, nr 6 /2020.
194. Kickbusch, I., Kirton J., (red.), Health: A Political Choice, Solidarity Science Solutions, GT Media Group Ltd, Londyn (brak informacji o dacie wydania).
195. Kieliszek, Z., Pierwszeństwo wolności przed równością jako zasada demokracji. Między Jean-Jacques Rousseau a Janem Pawłem II, „Forum Politologiczne”.
196. Kiszka, K., Bezpieczeństwo zapisane w słowach powieści, „De Securitate et Defensione o Bezpieczeństwie i Obronności” nr 1(1)/2015.
197. Kitler, W. (red.) Obrona Cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
198. Kitler, W., Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Aspekty ustrojowe, prawno – administracyjne i systemowe, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
199. Kitler, W., Teoretyczne podstawy bezpieczeństwa państwa, [w:] M. Banasik, A. Rogozińska (red.), Perspektywy zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego kreowanych przez Federację Rosyjską, Difin, Warszawa 2019.
200. Kleczkowska, A., Karta Narodów Zjednoczonych jako Światowa Konstytucja – uwagi z perspektywy zakazu użycia siły, „Studia Prawnicze” nr 3(207)/2016.

201. Klementowicz, T. Politolog w labiryncie paradygmatów – pułapki eklektyzmu, [w:] B. Krauz – Mozer, P. Ścigaj (red.), *Podejścia badawcze i metodologiczne w nauce o polityce*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
202. Klich, J., *Polityka zdrowotna, wybrane uwarunkowania i wyzwania*, [w:] A. Wołek (red.), *Polityki publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum, Kraków 2021.
203. Kmieciak, T., Stosunki narodowościowe w Wielkopolsce. Studium odcinkowe gen. dyw. Tadeusza Kutrzeby z 1936 roku, „Słupskie Studia Historyczne” nr 14/2008.
204. Kociubiński, K., *Polski samorząd terytorialny a standardy europejskie*, [w:] M. Kulczyński, M. Wiatr, *Polskie interesy narodowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
205. Kolaszyński, M., Superministerstwo? Powołanie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, „Komentarz KBN” nr 15(70)/2020.
206. Kołodziej, H., Obraz zagrożeń w polskiej świadomości społecznej w świetle krytycznej teorii bezpieczeństwa, „Przegląd Politologiczny” nr 1/2017.
207. Kołodziejczak, M., Inauguracyjne orędzia prezydenckie jako przedmiot interpretacji politologicznej, „Przegląd Politologiczny” nr 2/2014.
208. Komarzyca, D., Analiza istotnych politycznie przemian taoizmu — od filozoficznej wolności do religijnego autorytetu, „Cywilizacja i Polityka” nr 16(16)/2018.
209. Konfucjusz, *Analekta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018.
210. Korzeniowski, P., Obrona terytorialna w Polsce jako potencjalny element wzmocnienia systemu obronnego państwa, [w:] P. Grata, M. Delong, P. Korzeniewski (red.), *Współczesna polityka bezpieczeństwa, aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016.
211. Kostecki, W., Poziom analizy polityki zagranicznej, [w:] E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziom analizy stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.
212. Koziej, S., Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 2(18)/2021.
213. Koziej, S., System bezpieczeństwa narodowego Polski, [w:] M. Pietraś, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, ASPRA -JR, Warszawa 2016.
214. Kozub - Karkut, M., Neoclassical Realism and Foreign Policy Analysis – A Possible Way of Integration, „Teoria Polityki” nr 3/2019.
215. Krej, N., COVID-19: ustawy anty kryzysowe: zbiór przepisów z omówieniem, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.
216. Krok, E., Budowa kwestionariusza ankietowego a wyniki badań, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr (27)/2015.
217. Kucharska, I., Koronawirus – wirus SARS-CoV-2, „Biuletyn Rządowego Centrum Bezpieczeństwa”, nr (30)/2020.
218. Kuczabski, M., Bezpieczeństwo zdrowotne implikacje dla bezpieczeństwa narodowego, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2022.

219. Kuczma, P., Orędzia prezydenta, „Zeszyty Naukowe DWSPiT Studia z Nauk Społecznych” nr 8/2015.
220. Kuczma, P., Rada Bezpieczeństwa Narodowego, „Zeszyty Naukowe DWSPiT. Studia z Nauk Społecznych” nr (7)/2014.
221. Kudzin- Borkowska, M., Borkowski, R., Transnarodowa przestępczość zorganizowana, [w:] E. Cziomer (red.), Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016.
222. Kukiel, M., Zarys historii wojskowości w Polsce, Krakowska Spółka Wydawnicza Kraków 1929.
223. Kukułka, J., Międzynarodowe stosunki polityczne, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1982.
224. Kułaga, A., Wyzwania natury gospodarczej w świetle krytycznych studiów nad bezpieczeństwem, „Przegląd Europejski” nr 1(39)/216.
225. Kulczycki, M., Wiatr M., (red.), Polskie interesy narodowe, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022.
226. Kupiecki, R., Polityka bezpieczeństwa Polski, [w:] H. Raciborska (red.), Bezpieczeństwo międzynarodowe, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.
227. Kupisz, B., Polska Walcząca – historia Polskiego Państwa Podziemnego – Armia Krajowa, Wydawnictwo Bellona/Edipresse, Warszawa 2015.
228. Kupisz, D., Próby organizacji wojsk „obrony domowej” przez szlachtę województw kijowskiego, braclawskiego i czernihowskiego (1649–1650), „Kwartalnik Historyczny”, nr 1/2018.
229. Kupisz, D., Wyprawy żołnierza łanowego w Koronie w czasach króla Jana Kazimierza, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.
230. Kurek, K., Pandemia, Poznań, 1918–1920, [w:] B. Koncewicz, K. Krzak-Weiss, K. Kurek, (red.), Wydawnictwo Poznańskie Studia Polonistyczne.
231. Kuropka, I. (red.), Pandemia i jej skutki zdrowotne i demograficzne, Komitet Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2021.
232. Kuźniar, R., Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003.
233. Kwaśniak, G., Kto nas obroni? [w:] A. Bujak, A. Nowak, B. Chazan i inni (red.) Wygaszanie Polski 1989 – 2015, Wydawnictwo Biały Kruk, Warszawa 2015.
234. Kwaśnicki, W., Historia myśli liberalnej – wolność, własność, odpowiedzialność, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
235. Ł. Bojko, Kwestie prawno-ustrojowe w pracach nad konstytucją kwietniową z 1935 roku, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” nr 2(40)/2018.
236. Ł. Donaj, Polityka bezpieczeństwa niepodległej Ukrainy 1991 – 2004, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych, Łódź 2005.
237. Ł. Wielgosz, Znaczenie Rady Gabinetowej w okresie politycznej jedności dwóch podmiotów egzekutywy oraz w warunkach koabitacji, „Atheneum Polskie Studia Politologiczne” nr 1(69)/2021.

238. Lenio, P., *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Wolter Kluwer, Warszawa 2015.
239. Lenzi, G., *Powrót do dyplomacji: skuteczność działania*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003.
240. Łepkowski, W. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2000.
241. Lescure, F., Bouadma L., Nguyen D., (i inni), *Clinical and virological data of the first cases of COVID-19 in Europe: a case series*, „The Lancet Infectious Diseases” nr (20)/2020.
242. Leung, K., Wu, J., Leung, G., *First-wave COVID-19 transmissibility and severity in China outside Hubei after control measures, and second-wave scenario planning: a modelling impact assessment*, „The Lancet” nr (395)/2020.
243. Lewandowska, M., Dahl, M., *COVID-19 a proces legislacyjny – posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5(63)/2021.
244. Lipińska, A., *Chińskie operacje w dobie COVID-19. Dezinformacja – metody, dziedziny i ewolucja*, „Cybersecurity and Law” nr 1(7)/2022.
245. Lipowski, P., *Prawo do ochrony zdrowia w ustawodawstwie polskim – zarys problematyki*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” nr 1/2016.
246. Lipsy, P., *COVID-19 and the Politics of Crisis*, „International Organization”, nr (74)/2020.
247. Lubiński F., *Rola państwa i prawa w systemie Adama Smitha*, „Zagadnienia Filozoficzne w Nauce” nr (67)/2019.
248. Ludendorff, E., *Wojna totalna*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1959.
249. Łysoń, P. (red.), *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2021r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022.
250. Macierewicz, A., *Przeciwnik musi spodziewać się ciosu wyprzedzającego*, [w:] A. Bujak, A. Nowak, B. Chazan i inni (red.) *Wygazanie Polski 1989 – 2015*, Wydawnictwo Biały Kruk, Warszawa 2015.
251. Magiera, M., *Polityka bezpieczeństwa w przeciwdziałaniu COVID-19 na przykładzie Polski*, „Colloquium Pedagogika – Nauki O Polityce I Administracji” nr 4(44)/2021.
252. Malendowski, W., *Polityka bezpieczeństwa RP: uwarunkowania- strategia- kierunki działania*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 1998.
253. Małodzińska, A., *Narodowy Program Zdrowia wyrazem Polskiej publicznej polityki zdrowia*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(25)/2014, s. 108.
254. Manet, P., *Intelektualna historia liberalizmu*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 1994.
255. Mańkowski, Z., *Uwagi o Warszawskiej Gwardii Narodowej w powstaniu listopadowym*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin 1956.
256. Marczak, J., K. Gąsiorek, *Założenia polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego*, [w:] R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2011, s. 264.

257. Marczak, J., R. Jakubczak, Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
258. Marczuk, K., Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security), [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.) Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa: wybrane zagadnienia, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009.
259. Marczuk, K., Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security), [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa: wybrane zagadnienia, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009.
260. Marek, A., Obrona cywilna jako element systemu obrony terytorialnej Szwecji, „Wiedza Obronna” (270)/2020.
261. Marks, K., Engels, F., Manifest komunistyczny, Wydawnictwo Przedświt, Londyn 1892.
262. Marks, K., F. Engels, F., Dzieła, tom 23, Książka i Wiedza, Warszawa 1968.
263. Marsh, D., Marksizm, [w:] G. Stoker, D. Marsh (red.), Teorie i metody w naukach politycznych, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
264. Marszałek- Kawa, J., Siemiątkowski P., (red.), Exposé Prezesów Rady Ministrów 1988 – 2019, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
265. Marszałek, J. – Kawa, D, Plecka (red.), Leksykon Wiedzy Politologicznej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
266. Marszałek, J. – Kawa, D. Plecka (red.), Leksykon Wiedzy Politologicznej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
267. Martofel, A., Analiza rządowych i międzynarodowych działań wobec pandemii SARS-CoV-2, „Almanach” nr 2(15)2020.
268. Matusik, A., Prawo (kontr)a pandemia, [w:] K. Łukomski (red.), Lockdown – prawo a społeczeństwo, Wydawnictwo Archaeograph, Łódź 2021.
269. Mazur, S., Modele zarządzania publicznego a polityka bezpieczeństwa, [w:] M. Mączyński (red.), Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa: praca zbiorowa, Wydawnictwo Jak, Kraków 2014.
270. Mearsheimer, J., Lobby Izraelskie w USA, Wydawnictwo Fijorr Publishing, Warszawa 2011.
271. Mearsheimer, J., Wielkie złudzenie, liberalne marzenia a rzeczywistość międzynarodowa, Wydawnictwo Nowej Konfederacji Universitas, Kraków 2021.
272. Meszczyński, K., Walancik M., (red.), Współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej i administracji województwa w sytuacjach kryzysowych, Ruch Wspólnot Obronnych, Dąbrowa Górnicza 2013.
273. Michałak, A., Działania taktyczne obrony terytorialnej, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.
274. Miernik, R., Antkowiak, K., Konopka, L., Wojska Obrony Terytorialnej w przeciwdziałaniu COVID-19. Analiza doświadczeń w Wielkopolsce, [w:] M. Tomaszuk, D. Dymek (red.), Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach

- epidemiologicznych. Doświadczenia w Wielkopolsce, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2023.
275. Mik, C., Realizm w polityce międzynarodowej w świetle nauki stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego w dobie globalizacji, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red.), Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość, CH Beck, Warszawa 2018.
  276. Mikołajczyk, D., Sprawność terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
  277. Mikołajczyk, D., Zarządzanie. Sprawność terytorialnego systemu zarządzania kryzysowego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
  278. Milewski, G., Gwardia Narodowa w optyce rówieśników Szarych Szeregów, [w:] I. Dziubek (red.), Formowanie obrony terytorialnej (Polskiej Gwardii Narodowej), potencjał i inicjatywy oddolne, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016.
  279. Mises, L., Liberalizm w tradycji klasycznej, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2001.
  280. Modrzewski, J., Służba uzbrojenia w konspiracji i w Powstaniu Warszawskim, „Problemy Techniki Uzbrojenia” nr 2/2013.
  281. Mojak, R., Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
  282. Mojsiewicz, C., Co wpływa na bezpieczeństwo i suwerenność państwa, [w:] W. Malendowski, C. Mojsiewicz (red.), Stosunki międzynarodowe, Wydawnictwo Atla 2, Poznań 1998.
  283. Mołek, S., Zespoły parlamentarne w Sejmie i Senacie, Roczniki Administracji i Prawa 2020.
  284. Monteskiusz, K., O duchu praw, Wydawnictwo Wolne Lektury, (brak informacji o miejscu wydania).
  285. Morag, N. (red.), Impacts of the Covid-19 Pandemic. International Laws, Policies, and Civil Liberties, Wiley, Nowy Jork 2022.
  286. Morgenthau Hans, J., Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój (wydanie skrócone), Warszawa, Difin 2010.
  287. Morgenthau, H., Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace, Published by Alfred Knopf, Nowy Jork 1948.
  288. Morus, T., Utopia, Instytut Wydawniczy Daimonion, Lublin (brak informacji o dacie wydania).
  289. Mróz- Jagiełło, A., Rola urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie bezpieczeństwa narodowego, „Problemy Techniki Uzbrojenia” nr 5(167)/2023.
  290. Mrugański, D., Bóg niezdolny do gniewu. Obrona apatheii Boga w teologii aleksandryjskiej, „Verbum Vitae” nr (33)/2018, s. 298 – 303.
  291. Musioł, M., Znaczenie sekurytyzacji i sektorów bezpieczeństwa w ramach krytycznych studiów nad bezpieczeństwem, „Historia i Polityka” nr 23 (30)/2018.
  292. Nałęcz, T., Polska Organizacja Wojskowa 1914-1918, Ossolineum, Wrocław 1984.
  293. Nałęcz, T., Z genezy legionowej grupy piłsudczykowskiej, „Przegląd Historyczny” (brak inf. o nr.) 1974.
  294. Nastarowicz, T., Proces tworzenia brygady Obrony Terytorialnej RP. Studium przypadku, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” nr 3/2017.

295. Ney – Krwawicz, M., Komenda Główna Armii Krajowej 1939 – 1945, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1990.
296. Ney, M. – Krwawicz, Armia Krajowa w strukturach Polskiego Państwa Podziemnego, „Przegląd Pruszkowski” nr 2/2012.
297. Niżanowski, R. (red.), Polskie zalecenia diagnostyczno-terapeutyczne oraz organizacyjne w zakresie opieki nad osobami zakażonymi lub narażonymi na zakażenie SARS-CoV-2, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Warszawa 2020.
298. Nowakowska, E., Michalak, S., COVID-19 – choroba wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 globalnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego, „Postępy Mikrobiologii” nr (59)/2020.
299. Nye, J., Soft Power. The Means To Success In World Politics, Public Affairs, Nowy Jork 2004.
300. Olejniczak – Szalkowska, E., Model prawny współdziałania organów administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego. Zagadnienia wybrane, „Acta Iuridica Resoviensia” nr 3(34)/2021.
301. Olszyk, S., Problem bezpieczeństwa w dyskursie wyborczym kandydatów na urząd Prezydenta RP w 2015 roku, [w:] P. Grata, M. Delong (red.), Współczesna polityka bezpieczeństwa, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016.
302. Opaliński, B., Instytucja Rady Gabinetowej w polskim systemie ustrojowym, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 1/2011.
303. Opaliński, B., Kompetencje Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczynek do rozważań, „Polityka i Społeczeństwo” nr 2/2013.
304. Opara, S. (red.), Mały słownik politologii, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
305. Orygenes, Przeciwnik Celsusowi, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1977.
306. Pacek, B., Udział Sił Zbrojnych RP w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
307. Pacek, B., Udział Sił Zbrojnych RP w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
308. Pacek, B., Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy obrony cywilnej w Polsce, [w:] J. Gawęcka, J. Wojtyczka (red.), Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Jana Kochanowskiego, Kielce 2018.
309. Pape, R., Dying to Win. The Strategic Logic of Suicide Terrorisms, Random House Trade Paperbacks, Nowy Jork 2005.
310. Paszkowska, M., Polski system ochrony zdrowia, Difin, Warszawa 2020.
311. Pawlaczek, B., M. Ścisły, A. Kaczmarek, Gwardia Narodowa komponentem systemu bezpieczeństwa narodowego – aspekty prawne, [w:] I. Dziubek (red.), Formowanie obrony terytorialnej (Polskiej Gwardii Narodowej), potencjał i inicjatywy oddolne, Wydawnictwo PWSZ w Kaliszu, Kalisz 2016.
312. Pawlik, L., Śpiołek, E., Fichna J., (i inni), Charakterystyka wirusa SARS-CoV-2 i potencjalne farmakologiczne sposoby leczenia, „Postępy Biochemii” nr 2(60)/2020.



313. Pawłowski, M., Wpływ pandemii COVID-19 na politykę wewnętrzną i europejską Włoch, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” nr 56/2020.
314. Pawłuszko, T., Nauki o bezpieczeństwie, budowanie szkoły naukowej, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2020.
315. Paździor, M., Konstytucyjne organy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa obywateli, [w:] W. Kucharski (red.), Zadania administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2009.
316. Pełczyński, T., H. Czarnocka, J. Garliński (i inni), Armia Krajowa w Dokumentach 1939 – 1941. Tom I, P.C.A Publications, Londyn 1970.
317. Perico, L., Tomasoni, S., Peracchi T., (i inni), COVID-19 and lombardy: testing the impact of the first wave of the pandemic, „EBioMedicine” nr 61(2020).
318. Pieczywok, A., Człowiek w polityce bezpieczeństwa państwa – ujęcia teoretyczne, „Journal of Modern Science” nr 1(50)/2024.
319. Pieczywok, A., Rola i znaczenie Wojsk Obrony Terytorialnej jako instytucji integrującej i wspierającej społeczeństwo w czasie pandemii, [w:] N. Pikula, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac (red.), Wybrane krajowe i międzynarodowe aspekty polityki społecznej w czasie pandemii koronawirusa, Wydawnictwo Scriptum, Kraków 2020.
320. Piekarski, M., Ewolucja Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990 – 2020 w kontekście kultury strategicznej Polski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
321. Pielński, K., Bezpieczeństwo w myśli politycznej, [w:] S. Sulkowski, M. Brzeziński (red.), Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014.
322. Pietrasik, C., Armia Obywatelska – czyli jak potroić Wojsko Polskie w trzy lata bez obciążania budżetu, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2016.
323. Pietrek, G., Poziomy, struktura i zadania systemu zarządzania kryzysowego administracji rządowej, „Zeszyty Naukowe WSOWL” nr 3/2011.
324. Pindel, K., Obrona Narodowa 1937 – 1939, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979.
325. Pindel, K., Obrona terytorialna w Rzeczypospolitej, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1995.
326. Platon, Państwo, Wolne lektury, Warszawa (brak informacji o dacie wydania).
327. Platon, Prawa, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2017.
328. Pleszczyński, A., Drużyna Mieszka I – rdzeń wczesnego państwa, „Mówią Wieki” nr 8/2016.
329. Płonka - Syroka, B., Pandemia COVID-19 (2020 – 2022) zagrożeniem dla zdrowia publicznego w Polsce i systemu jego ochrony, „Zeszyty Naukowe Collegium Witelona” nr 47(2)/2023.
330. Pokruszyński, W., Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2010.

331. Pokruszyński, W., Współczesne bezpieczeństwo narodowe, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2009.
332. Ponczek, E. Możliwości i ograniczenia podejścia interdyscyplinarnego w politologicznych badaniach myśli politycznej i refleksji teoretyczno-politycznej, [w:] T. Domański (red.), Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
333. Prem, K., Liu, Y., Russell, T., The effect of control strategies to reduce social mixing on outcomes of the COVID-19 epidemic in Wuhan, China: a modelling study, „The Lancet Public Health”, nr 5/2020.
334. Przeździecka, J., Bezpieczeństwo według poglądów głównych nurtów naukowych w stosunkach międzynarodowych, „Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego” nr 2/2012.
335. Puchała, F., OTK czyli naród do broni, „Polska Zbrojna” nr 44/2010.
336. Qun, L., An Outbreak of NCIP (2019-nCoV) Infection in China — Wuhan, Hubei Province, 2019–2020, „China CDC Wkly” nr 2(5)/2020.
337. Rabej, E., Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot tworzący SPZOZ – analiza wybranych aspektów prawnych i finansowych, „Optimum Economic Studies” nr 3/2018.
338. Radzioch, J., Koronawirus a poglądy polityczne w Polsce, [w:] K. Hajder, M. Musiał-Karg, M. Górny (red.): Konsekwencje pandemii COVID-19: Państwo i społeczeństwo, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. Poznań 2020.
339. Randall, V., Feminizm, [w:] G. Stoker, D. Marsh (red.), Teorie i metody w naukach politycznych, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
340. Rau, Z., Liberalizm – zarys myśli politycznej XIX i XX wieku, Wydawnictwo Fundacji Aletheia, Warszawa 2000.
341. Rawls, J., Liberalizm polityczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
342. Renatus, F., Zarys wojskowości ksiąg cztery, „Meander”, nr 10/1973.
343. Reus, C. – Smit, Konstrukttywizm, [w:] S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater (i inni) (red.), Teorie stosunków międzynarodowych, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.
344. Riche, A., Warszawa 1944 – tragiczne powstanie, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2013.
345. Robakowski, P., Synowec, J., Polityka zdrowotna RP - co zmieniło się w dobie COVID-19? „Studia Polityczne” nr 3(48)/2020.
346. Rodziński, A., Bogactwo i ubóstwo w świetle myśli chrześcijańskiej pierwszych trzech stuleci, „Rocznik Nauk Społecznych”, nr (22-23)/1995.
347. Rogozińska - Mikrut, J., Podstawy zarządzania kryzysowego, Aspra-JR, Warszawa 2010.
348. Rogozińska – Mitrut, J., Podstawy zarządzania kryzysowego, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2020.
349. Romm, D., Defining National Security: The Nonmilitary Aspects, Council on Foreign Relations Press, Nowy Jork 1993.
350. Rosenberg, A., Mit XX wieku, White Wolf, (brak informacji o miejscu i dacie wydania).

351. Rosicki, R., O pojęciu i istocie bezpieczeństwa, „Przegląd Politologiczny” nr 3/2010.
352. Rotfeld, A., Polska w niepewnym świecie, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006.
353. Rousseau, J., O umowie społecznej, Wydawnictwo DeAgostini, Warszawa 2002.
354. Różański, M., Duda, A., Rajchel J., Drewniak, T., Stróżyk, J., Wojska Obrony Terytorialnej – stan obecny i pożądane kierunki, Fundacja Stratpoints, Warszawa 2018.
355. Rus, P., Ż. Zająć, Państwowa Straż Pożarna w zwalczaniu zagrożeń o charakterze epidemiologicznym na przykładzie województwa małopolskiego, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia de Securitates” nr 1(13)/2023.
356. Russet, B., Społeczność pokoju: demokracja – współzależność i struktura międzynarodowa, [w:] D. Bobrov, E. Haliżak, R. Zięba, (red.) Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997.
357. Rybski, R., Stan epidemii a stany nadzwyczajne, „Przegląd Konstytucyjny” nr 1/2022.
358. Rysz, S., Zarządzanie kryzysowe zintegrowane, Difin, Warszawa 2020.
359. Rysz, S., Zarządzanie kryzysowe zintegrowane, Difin, Warszawa 2020, s. 120.
360. S. Koziej, Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski, [w:] M. Pietraś. K. Wojtaszczyk (red.), Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego, Oficyna Wydawnicza ASPRA JR, Warszawa 2016.
361. Sadłowska – Wrzesińska, J., Serwin, M., Waśkowska, A., Badanie opinii studentów na temat bezpieczeństwa zdrowotnego w stanie pandemii. Budowa i zasady stosowania autorskiego kwestionariusza ankiety, [w] M. Tomaszuk, D. Dymek (red.), Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia w Wielkopolsce, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2023.
362. Sadowski, S., Wojska obrony terytorialnej w polskim systemie obrony terytorialnej kraju w latach 1959-1989, [w:] Ł. Jureńczyk, P. Radziszewski, S. Sadowski (red.), Konflikty zbrojne i obronność na przełomie XX i XXI wieku. Aspekty polityczne i prawne, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2018.
363. Sadurski, W., Neoliberalny system wartości politycznych, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1989.
364. Safian, M., Konstytucja marcowa – konstytucja paradoksów, „Przegląd Konstytucyjny” nr 1/2022.
365. Sams, C., German Raiders of the First World War Kaiserliche Marine Cruisers and the Epic Chases, Fonthill Media, (brak informacji o miejscu wydania) 2017.
366. Sarnecki, P., Art. 135 [w:], L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I, Warszawa 1999.
367. Sawicki, R., Rola i miejsce jednostek obrony terytorialnej w umacnianiu obronności kraju. Materiał do szkolenia politycznego obrony terytorialnej, Zarząd Propagandy Główny Zarząd Polityczny Wojska Polskiego, Warszawa 1966.
368. Schelling, T., Arms and influence, Yale University Press, New Haven, 1966.

369. Ściborek, Z., Wojska obrony terytorialnej – uwarunkowania i wyzwania, „Kwartalnik Bellona”, nr 1/2019.
370. Sekściński, A., Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych, „Kwartalnik Naukowy e-Politikon” nr (6)/2013.
371. Serafin, T., Powiatowe programy prewencyjne. Pomiar skuteczności i efektywności, Difin, Warszawa 2017,
372. Serowaniec, M., Rola Ministra Obrony Narodowej w cywilnym modelu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr (40)/2018.
373. Serowaniec, M., Rola Ministra Obrony Narodowej w cywilnym modelu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr (40)/2018.
374. Shiner, W., Powstanie i upadek III Rzeszy, Tom I: Hitler i narodziny III Rzeszy, Wydawnictwo Napoleon V, Oświęcim 2019.
375. Sielezin, J., Bezpieczeństwo RP w XXI wieku w świetle Konstytucji i ustaw regulujących działalność policji i służb specjalnych, [w:] H. Chałupczak, K. Marzęda – Młynarska, M. Pietraś, R. Suduł (red.), Zagrożenia bezpieczeństwa w procesie globalizacji. Zagrożenia polityczne, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2020.
376. Sienkiewicz, P., Bariery metodologiczne w badaniach nad bezpieczeństwem narodowym, [w:] Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego (red.), W. Kitler, T. Kośmider, Difin, Warszawa 2015.
377. Siwicki, F., Kształtowanie się i rozwój Ludowego Wojska Polskiego jako nowoczesnej siły zbrojnej, [w:] W. Sawczuk (red.), Materiały międzynarodowej konferencji naukowej z okazji 30 lecia Ludowego Wojska Polskiego, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1974.
378. Skalski, M., A. Wegner, M. Dóczyński, Koncepcja i wnioski dotyczące zabezpieczenia medycznego Wojsk Obrony Terytorialnej, „Lekarz Wojskowy” nr 4/2018
379. Skrenty, Ż., Tworzenie podmiotów leczniczych i jednostek organizacyjnych w stanie epidemii SARS CoV-2 – ocena rozwiązań prawnych, [w:] M. Tomaszuk, D. Dykem (red.), Środowisko bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia COVID-19 w Wielkopolsce.
380. Slaughter, A., A New World Order, Princeton University Press, Princeton 2004.
381. Smith, A., Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, Biblioteka Wyższej Szkoły Handlowej, Warszawa 1927.
382. Sokół, W., Wojska obrony terytorialnej w historii Polski (wybrane problemy), „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” nr 3/2017.
383. Sokół, W., Wojska obrony terytorialnej w historii Polski (wybrane problemy), „Bezpieczeństwo – Teoria i Praktyka” nr 3/2017.
384. Sokołowski, A., Kompetencje i zadania Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w ramach polityki bezpieczeństwa, „Świat Idei i Polityki” nr 15/2016.
385. Sosnkowski, K., Wybór pism, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław 2009.

386. Stańczyk, J., Bezpieczeństwo w perspektywie studiów krytycznych, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” nr (21)/2021.
387. Stańczyk, J., Determinanty środowiska bezpieczeństwa Polski w świetle Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 roku, [w:] A. Chabasińska, Z. Czachór (red.), Bezpieczeństw narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmian, Difin, Warszawa 2016.
388. Stańczyk, J., Konstruktywistyczne wartości poznawcze bezpieczeństwa, „Studia nad bezpieczeństwem narodowym” nr 1(5)/2014.
389. Stańczyk, J., Kres zimnej wojny, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
390. Stańczyk, J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.
391. Stembrowicz, J., Rząd w systemie parlamentarnym, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1982.
392. Stevenson, D., Cataclysm: The First World War as Political Tragedy, Basic Book, Nowy Jork 2004.
393. Stivachtis, Y., The English School, [w:] S. Mcglinchey, R. Walters, Ch. Scheinpflug (red.), International Relations Theory, E- International Relations Publishing, Bristol 2017.
394. Sulowski, S. O miejscu nauk o bezpieczeństwie w dziedzinie nauk społecznych, [w:] R. Szypra (red.), Nauki o bezpieczeństwie – poszukiwanie podstaw, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2022.
395. Sun Tzu, Sztuka Wojny, Przedświt, Warszawa 1994.
396. Suska, A., Konstytucyjne gwarancje bezpieczeństwa politycznego państwa: stan prawny, zagrożenia i perspektyw, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
397. Suska, A., Konstytucyjne gwarancje bezpieczeństwa politycznego państwa: stan prawny, zagrożenia i perspektyw, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.
398. św. Augustyn, Państwo Boże, Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002.
399. św. Tomasz, Dzieła wybrane, Wydawnictwo w Drodze, Poznań 1984.
400. Syska, D., Konstytucyjne podstawy obostrzeń covidowych – analiza porównawcza rozwiązań stosowanych w Polsce, Austrii i Niemczech, [w:] E. Jasiuk, A. Chochowska (red.), Budowanie poczucia bezpieczeństwa w czasach pandemii oraz zagrożenia terroryzmem i wojną. Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2023.
401. Szafrński, J., Współdziałanie jednostek obrony terytorialnej i policji w walce z terroryzmem, Wydawnictwo Wydziału Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2004.
402. Szarowska, A., COVID-19 nowa choroba, „Aktualności Narodowego Programu Ochrony Antybiotyków” nr 2/2020.
403. Szeremietiew, R., Obronić Polskę, Wydawnictwo GLOB, Warszawa 1997.
404. Szlachetko, J., Modele bezpieczeństwa zbiorowego a suwerenność państwa, - nowa rzeczywistość, nowe wyzwania, [w:] S. Sykuna, J. Zajadło, J. Szlachetko (red.), Bezpieczeństwo międzynarodowe – szanse i zagrożenia, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2009.
405. Szlachta, B., Kłopoty z realizmem politycznym, „Teoria Polityki” nr 3/2019.

406. Szulc, B. Metodologiczne i epistemologiczne dylematy nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności, [w:] K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber (red.), *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie – paradygmat, wiedza, demarkacja*, Difin, Warszawa 2013.
407. Szulc, B., *Dylematy tożsamościowe nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Nauki o bezpieczeństwie – poszukiwanie podstaw* (red.), R. Szypra, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2022.
408. Taktyk, E., *Obrona oblężonego miasta*, Wydawnictwo Prószyński i Spółka, Warszawa 2007.
409. Taktyk, E., *Obrona oblężonego miasta*, Wydawnictwo Prószyński i Spółka, Warszawa 2007.
410. Taubenberger, J., Morens, D., 1918 Influenza: The Mother of all Pandemics, „Emerging Infectious Diseases” nr 1(12)/2006.
411. Tertulian, *Apologetyk*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1947, s. 13 – 20.
412. Thornton, R. (red.), *Cogitations from Jay Albert Nock*, The Nockigan Society, Nowy Jork 1985.
413. Tomaszewski, J., *Formowanie Wojsk Obrony Terytorialnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr (26)/2019.
414. Tomaszewski, J., *Przeobrażenia strukturalno-funkcjonalne Wojska Polskiego w latach 1989–2015 (wybrane problemy)*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr (32)/2023.
415. Tomaszewicz, W., *Jeremi Wiśniowiecki (1612-1651)*, Warszawskie Towarzystwo Naukowe, Warszawa 1933.
416. Tomaszuk, M., Dymek D., (red.) *Środowisko Bezpieczeństwa w zagrożeniach epidemiologicznych. Doświadczenia COVID-19 w Wielkopolsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2023.
417. Tomczyńska, A., *Realizm ofensywny Johna J. Mearsheimera a hegemonia Stanów Zjednoczonych Ameryki po zimnej wojnie*, [w:] E. Halizak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014.
418. Travasoni, S., *The English School’s Theory of International Society: a Valuable Concept to Understand International Relations*, „Alcumena Interdisciplinary Journal” nr 2(10)/2022.
419. Trejnis, Z., *Meandry cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi w RP po 1989 roku*, „Studia Orientalne” nr 4(24)/2022.
420. Tubalski, A., *Uprawnienia organów władzy wykonawczej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(140)/2017.
421. Trzeciakowski, R., *Delimitacja zadań i kompetencji Rady Ministrów i Prezydenta RP oraz ich współdziałanie w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, „Białostockie Studia Prawnicze” nr (20)/2016.
422. Tuleja, P., *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolter Kluwer, Warszawa 2024.
423. Tuncer, O., *Concepts of security from a perspective of political science*, „Acta Politica Polonia” nr (53)/2022.

424. Tzagkarakis, S., D. Kritas, *Mixed Research Methods in Political Science and Governance: Approaches and Applications*, „Quality & Quantity International Journal of Methodology”, nr 1/2023.
425. Urbaniak, M., *Lex coronavirus. Włoskie prawo w walce z pandemią*, „Studia Prawa Publicznego” nr 1(29)/2020.
426. Urbaniak, M., Wojtyła-Buciora, P., Klimberg, A., *Status Prawny Ministra Zdrowia*, „Hygeia Public Health” nr 1/2016.
427. Uruszcak, W., *Zasady Ustrojowe w Konstytucji 3 Maja 1791r.*, [w:] M. Grzybowski, B. Naleziński (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Tom 2*. Krakowska Akademia Frycza Modrzewskiego, Kraków 2014.
428. Waleczek, M., *Współpraca w świetle nurtów realizmu defensywnego i realizmu ofensywnego. Przypadek współpracy turecko-irańskiej*, [w:] E. Haliżak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014.
429. Walicka, B. (red.), *Słownik politologii*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008.
430. Wallner, G., Mitura, K., Myśliwiec P., (i inni), *Wytoczne postępowania w oddziałach zabiegowych szpitali niejednoimiennych podczas pandemii COVID-19*, „Polish Journal of Surgery” nr 2(92)/2020.
431. Warchoń, A., *Polski system kierowania i dowodzenia armią – aspekty polityczne i prawne*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” nr 1/2022.
432. Węgrzecki, J., *Metodologiczne dylematy politologii*, [w:] Z. Blok, A. Stelmach (red.), *Politologia teoretyczna. Bilans 50 – lecia*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2023, s. 88.
433. Wendt, A., *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Nowy Jork 2003.
434. Widłak, T., *Prawo a konstruktywizm w teorii stosunków międzynarodowych – możliwości interdyscyplinarnego zbliżenia*, „Jurysprudencja” nr 2/2014.
435. Wiśniewski, B., *Praktyczne aspekty badań bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2020.
436. Włodarczyk, C., *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne Vesalius, Łódź, 1996,
437. Włodarczyk, W., *Racjonalna polityka zdrowotna sprzyjająca zdrowiu. Uwagi sceptyczne*, [w:] Z. Strzelecki, E. Kryńska, J. Witkowski (red.), *Kryzys jakości życia, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN*, Warszawa 2014.
438. Włodarczyk, W., *Racjonalna polityka zdrowotna, sprzyjająca zdrowiu, Uwagi sceptyczne*, [w:] Z. Strzelecki, E. Kryńska, J. Witkowski (red.), *Kryzys jakości życia*, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2014.
439. Włodkowska – Bagan, A., *Wymiar polityczny i militarny bezpieczeństwa Polski*, [w:] M. Pietraś, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.
440. Włodkowska, A. – Bagan, *Wymiary polityczny i militarny bezpieczeństwa Polski*, [w:] M. Pietraś, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016.

441. Wohlforth, W., Kaufman, S., Little, R., Introduction: Balance and Hierarchy in International Systems, [w:] W. Wohlforth, S. Kaufman, R. Little (red.), *The Balance of Power in World History*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2007.
442. Wojciechowski, S., Polityka i strategia w wymiarze bezpieczeństwa oraz rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej, „Kwartalnik Bellona” nr 1/2015.
443. Wojnarowski, J., Wojnarowska - Szpucha, S., *Procedury zarządzania kryzysowego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2017.
444. Wojtaszczyk, K., Stosunek głównych partii politycznych Polski do zagadnień bezpieczeństwa państwa, [w:] Z. Trejnis (red.), *Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa i obronności w XXI wieku w wymiarze politycznym – militarnym i ekonomicznym*, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2018.
445. Wojtyniak, B., Goryński, P., (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2020.
446. Wołoszyn, M., Metafora w służbie polityki Aleksander Kwaśniewski o wstąpieniu Polski do NATO i akcesji do Unii Europejskiej, „Poznańskie Studia Polonistyczne” nr 2(28)/2021.
447. Woś, K., *Kancelaria Sejmu – zadania, struktura, funkcjonowanie*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
448. Woyno, J., Z dziejów POW na Podlasiu (1914 – 1918), „Szkice Podlaskie” nr 7/1999.
449. Woźniak, Z., W stronę zdrowia społeczności – socjologiczny kontekst nowej polityki zdrowotnej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2004.
450. Wróblewski, R., *Od nauk wojskowych do nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego* (red.), W. Kitler, T. Kośmider, Difin, Warszawa 2015.
451. Wrzosek, M., *Zasadnicze uwarunkowania operacyjnego wykorzystania oraz uzbrojenia sił obrony terytorialnej - wnioski i doświadczenia*, [w:] A. Michalak (red.), *Obrona terytorialna w Polsce – szanse, możliwości, potrzeby*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019.
452. Wywiół, P., *Obrona terytorialna w poglądach klasyków strategii*, [w:] R. Parańianowicz, J. Tym, R. Chrupek (red.), *Obronność Polski w XXI wieku – II edycja*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019.
453. Wywiół, P., *Obrona terytorialna w poglądach klasyków strategii*, [w:] R. Parańianowicz, J. Tym, R. Chrupek (red.), *Obronność Polski w XXI wieku – II edycja*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2019.
454. Wywiół, P., *Wykorzystanie doświadczeń Armii Krajowej w budowie nowoczesnej Obrony Terytorialnej*, Uniwersytet Pedagogiczny Kraków, Kraków 2019.
455. Zagórska, A., *Rola Prezydenta RP w dziedzinie bezpieczeństwa państwa*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2023.
456. Zajac, J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K. Wojtaszczyk, A. Materska – Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2009.
457. Zalewski, S., *Polityka a strategia bezpieczeństwa* [w:] J. Gryz (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.



458. Zapałowski, A., Koncepcja budowy obrony terytorialnej w programie Akcji Wyborczej Solidarność a koncepcja obrony terytorialnej rządu Prawa i Sprawiedliwości, „Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem” nr 2(7)/2016.
459. Zboina, J., Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym i praktycznym, [w:] J. Zboina, (red.), Bezpieczeństwo na morzu, lądzie i w powietrzu w XXI wieku, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014.
460. Zboina, J., Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym i praktycznym, [w:] J. Zboina, (red.), Bezpieczeństwo na morzu, lądzie i w powietrzu w XXI wieku, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2014.
461. Zdunkiewicz-Jedynak, D., Słowa-klucze w dyskursie „dobrej zmiany”, [w:] U. Sokółska (red.), Socjolekt - idiolekt - idiostyl: historia i współczesność, Wydawnictwo Prymat, Białystok 2017.
462. Żebrowski, A., Instrumenty Rady Ministrów w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa, [w:] K. Księżopolski (red.), Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego, Wyższa Szkoła Administracyjno Społeczna, Warszawa 2009.
463. Żelazowska, W. (red.), COVID-19: ustawy antykryzysowe: zbiór przepisów, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020.
464. Zgliczński, W., Szczepienia ochronne w Polsce, „Infos Biura Analiz Sejmowych” nr 6(287)/2021.
465. Zięba, H. – Załucka, Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa, „Studia Iuridica Lublinensia” nr (22)/2014.
466. Zięba, R., Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] D. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, Scholar, Warszawa 1997.
467. Zięba, R., Pojmowanie bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI wieku, Bezpieczeństwo Międzynarodowe w XXI wieku, Poltext, Warszawa 2018.
468. Zięba, R., Teoria bezpieczeństwa państwa w ujęciu neorealistycznym, „Studia politologiczne” nr (49)/2018.
469. Zięba, R., Teorie bezpieczeństwa, [w:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (red.), Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych, Wydawnictwo Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015.
470. Zieliński, T., I. Horzela (red.), Współczesne problemy zarządzania, obronności i bezpieczeństwa. Tom II, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2018.
471. Ziółkowski, J. (red.), Leksykon pojęć politycznych, Dom wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
472. Zubek, J., Doktryny bezpieczeństwa, Studium, Warszawa 1991.
473. Zubik, M., Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
474. Żurawski, P. vel Grajewski, Bezpieczeństwo Międzynarodowe. Wymiar militarny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 410.
475. Zybała, A.. Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i innych krajach. Jak działa państwo gdy musi

rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

476. Zybertowicz, A., Konstruktywizm jako orientacja metodologiczna w badaniach społecznych, „Ask: Research and Methods” nr (8)/1999.

### **Akty prawne**

1. Decyzja nr 140/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie przejęcia dziedzictwa tradycji przez Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, (Dz.U. MON poz. 148/2017).
2. Decyzja Nr 39/Mon Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 marca 2020 r. w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do pomocy oddziałom Straży Granicznej, (Dz.U. MON poz. 48 z 2020r).
3. Decyzja nr 504/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie powołania pełnomocnika ministra obrony narodowej do spraw utworzenia obrony terytorialnej, (Dz.U. MON 2016 poz.2.).
4. Konstytucja Kwietniowa - Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 23 kwietnia 1935r., art. 61.
5. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, z dnia 22 lipca 1952 roku, (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232).
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
7. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. 2021 poz. 483).
8. Obwieszczenie Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Senatu. (M.P. 2018 poz. 846).
9. Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 05.03.2020r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. min. zdr. 2020, poz. 16).
10. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 11.03.2020r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania niektórych podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, (Dz. U. 2020, poz. 405).

11. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, (Dz. U. 2020 poz. 1818).
12. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 07.03.2020r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego, (Dz. U. 2020, poz. 375).
13. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 07.03.2020r. w sprawie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19 (Dz. U. 2020, poz. 625).
14. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10.02.2022r. zmieniające rozporządzenie w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego
15. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, (Dz.U. 2022 poz. 1027).
16. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13.03.2020r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, (Dz. U. 2020, poz. 430).
17. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki w izolatoriach, (Dz.U. 2020 poz. 539)
18. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2, (Dz.U. 2020 poz. 325).
19. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 kwietnia 2020 r. w sprawie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19, (Dz. U. Poz. 625).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (Dz.U. 2020 poz. 792).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (Dz.U. 2020 poz. 904).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, (Dz.U. 2002 nr 96 poz. 850).

23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (Dz.U. 2022 poz. 473).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2022 r. w sprawie szkolenia obronnego (Dz.U. 2022 poz. 2348).
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.04.2020r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, (Dz. U. 2020, poz. 624).
26. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, (M.P.2018.846 t.j.).
27. Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, (Dz.U.2024.924 t.j.).
28. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, (Dz.U. 2022 poz. 655).
29. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, art. 9, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608, z 2023 r. poz. 1718).
30. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 1, (Dz.U.2022.1438 t.j.).
31. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2016 poz. 2138).
32. Ustawa z dnia 17 października 1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, art. 61, (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).
33. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, (Dz.U.2025.112 t.j.).
34. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych
35. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, (Dz.U.2023.1478 t.j.).
36. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz.873).
37. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603),
38. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2023 poz. 1136).

39. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz.U.2023.122 t.j.).
40. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943).
41. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z 2023r. poz. 572).
42. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, z 2023 r. poz. 572).
43. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. 2024 poz. 1907).
44. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U.2022.1188 t.j.).
45. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, (Dz.U.2024.652 t.j.).
46. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt K 50/07.
47. Załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu RP, (M.P. 1992 Nr 26 poz. 185).
48. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie powołania Krajowego Komitetu do Spraw Pandemii Grypy, (Dz.Urz.MZ.2008.5.22).<sup>1</sup> Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 - 2015, załącznik do Uchwały Nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007r.
49. Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 października 2020r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych.
50. Zarządzenie nr 205 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2020 r. w sprawie utworzenia Rady Medycznej do spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów.
51. Zarządzenie nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego.
52. Zarządzenie nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r.
53. Zarządzenie nr 6 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2022 r. w sprawie utworzenia Rady do spraw COVID-19 przy Prezesie Rady Ministrów.
54. Zarządzenie nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.
55. Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 21 czerwca 2022 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

**Materiały pozyskane z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**

1. Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres marzec – sierpień 2020r. (ponad 500 stron).
2. Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres wrzesień – listopad 2020r. oraz za okres grudzień 2020 r. – luty 2021r. (ponad 600 stron).
3. Sprawozdanie z realizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych za okres marzec – sierpień 2021r. (ponad 400 stron).
4. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 14.03.2020r.
5. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 11.03.2020r.
6. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 13.03.2020r.
7. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 18.03.2020r.
8. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 19.03.2020r.
9. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 20.03.2020r.
10. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 21.03.2020r.
11. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 22.03.2020r.
12. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 23.03.2020r.
13. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 24.03.2020r.
14. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 25.03.2020r.
15. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 26.03.2020r.
16. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 27.03.2020r.
17. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 28.03.2020r.
18. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 29.03.2020r.
19. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 30.03.2020r.
20. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 31.03.2020r.
21. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 02.04.2020r.
22. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 03.04.2020r.
23. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 04.04.2020r.
24. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 05.04.2020r.
25. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 06.04.2020r.

26. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 07.04.2020r.
27. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 08.04.2020r.
28. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 09.04.2020r.
29. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 10.04.2020r.
30. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 13.04.2020r.
31. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 14.04.2020r.
32. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 15.04.2020r.
33. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 16.04.2020r.
34. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 17.04.2020r.
35. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 19.04.2020r.
36. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 20.04.2020r.
37. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 21.04.2020r.
38. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 22.04.2020r.
39. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 23.04.2020r.
40. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 24.04.2020r.
41. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 25.04.2020r.
42. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 26.04.2020r.
43. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 27.04.2020r.
44. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 28.04.2020r.
45. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 29.04.2020r.
46. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 03.05.2020r.
47. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 04.05.2020r.
48. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 05.05.2020r.
49. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 07.05.2020r.
50. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 08.05.2020r.
51. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 09.05.2020r.
52. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 10.05.2020r.
53. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 11.05.2020r.
54. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 12.05.2020r.
55. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 13.05.2020r.
56. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 14.05.2020r.
57. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 17.05.2020r.
58. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 18.05.2020r.
59. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 19.05.2020r.

60. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 21.05.2020r.
61. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 24.05.2020r.
62. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 25.05.2020r.
63. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 26.05.2020r.
64. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 27.05.2020r.
65. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 28.05.2020r.
66. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 31.05.2020r.
67. Biuletyn informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 19.06.2020r.
68. Stanowisko nr 1 Rady Medycznej z 23 listopada 2020r.
69. Stanowisko nr 2 Rady Medycznej z 23 listopada 2020r.
70. Stanowisko nr 3 Rady Medycznej z 19 lutego 2021r.
71. Stanowisko nr 4 Rady Medycznej z 23 lutego 2021r.
72. Stanowisko nr 5 Rady Medycznej z 24 lutego 2021r.
73. Stanowisko nr 6 Rady Medycznej z 2 marca 2021r.
74. Stanowisko nr 7 Rady Medycznej z 2 marca 2021r.
75. Stanowisko nr 8 Rady Medycznej z 10 marca 2021r.
76. Stanowisko nr 9 Rady Medycznej z 15 marca 2021r.
77. Stanowisko nr 10 Rady Medycznej z 24 marca 2021r.
78. Stanowisko nr 11 Rady Medycznej z 10 maja 2021r.
79. Stanowisko nr 12 Rady Medycznej z 30 maja 2021r.
80. Stanowisko nr 13 Rady Medycznej z 31 maja 2021r.
81. Stanowisko nr 14 Rady Medycznej z 8 czerwca 2021r.
82. Stanowisko nr 15 Rady Medycznej z 6 lipca 2021r.
83. Stanowisko nr 16 Rady Medycznej z 21 lipca 2021r.
84. Stanowisko nr 17 Rady Medycznej z 21 lipca 2021r.
85. Stanowisko nr 18 Rady Medycznej z 28 lipca 2021r.
86. Stanowisko nr 19 Rady Medycznej z 28 lipca 2021r.
87. Stanowisko nr 20 Rady Medycznej z 27 sierpnia 2021r.
88. Stanowisko nr 21 Rady Medycznej z 7 września 2021r.
89. Stanowisko nr 22 Rady Medycznej z 7 września 2021r.
90. Stanowisko nr 23 Rady Medycznej z 14 września 2021r.
91. Stanowisko nr 24 Rady Medycznej z 15 września 2021r.
92. Stanowisko nr 25 Rady Medycznej z 15 września 2021r.
93. Stanowisko nr 26 Rady Medycznej z 18 października 2021r.



94. Stanowisko nr 27 Rady Medycznej z 18 października 2021r.
95. Stanowisko nr 28 Rady Medycznej z 16 listopada 2021r.
96. Stanowisko nr 29 Rady Medycznej z 16 listopada 2021r.
97. Stanowisko nr 30 Rady Medycznej z 22 listopada 2021r.
98. Stanowisko nr 31 Rady Medycznej z 22 listopada 2021r.
99. Stanowisko nr 32 Rady Medycznej z 24 listopada 2021r.
100. Stanowisko nr 33 Rady Medycznej z 23 grudnia 2021r.
101. Stanowisko nr 34 Rady Medycznej z 31 grudnia 2021r.
102. Stanowisko nr 35 Rady Medycznej z 10 stycznia 2022r.
103. Stanowisko nr 36 Rady Medycznej z 14 stycznia 2022r.
104. Komunikat nr 1 Rady ds. COVID-19 z dnia 22.02.2022
105. Komunikat nr 2 Rady ds. COVID-19 z dnia 22.02.2022r.
106. Komunikat nr 3 Rady ds. COVID-19 z dnia 22.02.2022r.
107. Komunikat nr 4 Rady ds. COVID-19 z dnia 01.03.2022r.
108. Komunikat nr 5 Rady ds. COVID-19 z dnia 01.03.2022r.
109. Komunikat nr 6 Rady ds. COVID-19 z dnia 08.03.2022r.
110. Komunikat nr 7 Rady ds. COVID-19 z dnia 23.03.2022r.
111. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 09.03.2022r.
112. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 28.04.2022r.
113. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 10.05.2022r.
114. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 22.06.2022r.
115. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 22.06.2022 r.
116. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 19.07.2022 r.
117. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 16.08.2022 r.
118. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 09.09.22r.
119. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 13.09.22r.
120. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 13.09.22r.
121. Stanowisko Rady ds. COVID-19 z dnia 16.02.23r.

#### **Dokumenty pozyskane z Ministerstwa Obrony Narodowej**

1. Formularz Wywiadu Epidemiologicznego realizowanego na potrzeby zachorowań na COVID-19.

2. Koncepcja doskonalenia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi na rzecz wsparcia systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej - plan stworzony przez zespół prof. Bogusława Packa.
3. Koncepcja przeprowadzenia w resorcie Obrony Narodowej szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS CoV2 – wg stanu na dzień 31 stycznia 2021.
4. Polska misja medyczna we Włoszech – wnioski dotyczące organizacji i zarządzania systemem ochrony zdrowia w warunkach kryzysu związanego z pandemią koronawirusa – raport autorstwa gen. Gieleraka, prof. Jacka Siewiery i płk dra Roberta Ryczka.
5. Reforma Narodowych Sił Rezerwowych utworzenie Armii Krajowej – plan stworzony przez zespół prof. Bogusława Packa.
6. Wytyczne z dnia 1 kwietnia 2022 Inspektora Sanitarnego Wojska Polskiego w sprawie wdrażania skutecznych działań profilaktycznych.
7. Zalecenia Głównego Inspektora Sanitarnego Wojska Polskiego dotyczące zapewnienia osłony przeciwpandemicznej w zakresie zapobiegania szerszeniu się chorób zakaźnych.
8. Zalecenia z dnia 12 marca 2020r. Głównego Inspektora Sanitarnego Wojska Polskiego w sprawie organizacji kwarantanny w związku z aktualną sytuacją epidemiologiczną związaną z zachorowaniami na zakażenia układu oddechowego COVID-19.
9. Zalecenia z dnia 21 grudnia 2020 Głównego Inspektora Sanitarnego Wojska Polskiego w zakresie szczepień ochronnych przeciwko wirusowi SARS CoV-2
10. Zestawienie testów w kierunku SARS CoV-2 wykonanych w resorcie obrony narodowej

#### **Dokumenty pozyskane z Ministerstwa Zdrowia**

1. Informacja o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego w 2019 r. i 2020 r. w ramach Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017–2022
2. Informacja o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego w 2018 r. i 2019 r.
3. Strategia walki z pandemią COVID 19 – Jesień 2020, Wersja 1.0
4. Strategia walki z pandemią COVID 19 – Jesień 2020, Wersja 2.0
5. Strategia walki z pandemią COVID 19 – Jesień 2020, Wersja 3.0
6. Strategia walki z pandemią COVID 19 – Zima/wiosna 2022

7. Stanowisko Zespołu do spraw koordynacji sieci laboratoriów COVID w sprawie możliwości wykorzystania testów wykrywających antygen SARS-CoV-2 w diagnostyce COVID-19 w Polsce z dnia 21.10.2020.

#### **Dokumenty pozyskane z Parlamentu RP (Biblioteka Sejmowa)**

1. Dodatkowe sprawozdanie sejmowej Komisji Obrony Narodowej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 966),
2. Druk sejmowy - nr 1846, Poselski projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19.
3. Druk sejmowy nr 3605, Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.
4. Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, ogłoszone w Sejmie RP 23 listopada 2007r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
5. Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, ogłoszone w Sejmie RP 18 listopada 2011r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
6. Exposé Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, ogłoszone w Sejmie RP 13 grudnia 2023r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
7. Exposé Prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz, ogłoszone w Sejmie RP 1 października 2014r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
8. Exposé Prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz, ogłoszone w Sejmie RP 18 listopada 2015r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
9. Exposé Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego, ogłoszone w Sejmie RP 19 lipca 2006r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
10. Exposé Prezesa Rady Ministrów Kazimierza Marcinkiewicza, ogłoszone w Sejmie RP 10 listopada 2005r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
11. Exposé Prezesa Rady Ministrów Leszka Millera, ogłoszone w Sejmie RP 25 października 2001r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
12. Exposé Prezesa Rady Ministrów Marka Belki, ogłoszone w Sejmie RP 14 maja 2004r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
13. Exposé Prezesa Rady Ministrów Marka Belki, ogłoszone w Sejmie RP 15 października 2004r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego

14. Exposé Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, ogłoszone w Sejmie RP 12 grudnia 2017r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
15. Exposé Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego, ogłoszone w Sejmie RP 19 listopada 2019r., materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
16. Interpelacja nr 7994 z dnia 12.02.2009r. złożona posła Jarosława Matwiejuka do ministra zdrowia w sprawie negatywnych dla obywateli skutków oszczędności w Ministerstwie Zdrowia,
17. J. Granowska, Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z (brak dokładnej daty) lipca 2020: *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy*,
18. Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Szczepień Ochronnych Dzieci i Dorosłych z dnia 27.07.2021r.
19. Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Szczepień Ochronnych Dzieci i Dorosłych z dnia 13.08.2021r.
20. Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 z dnia 10.12.2021r.
21. Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 z dnia 06.05.2021r.
22. Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 z dnia 03.06.2021r.
23. Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami z dnia 12.08.2021r.
24. Nagranie z posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami z dnia 19.08.2021r.
25. Nagranie z wspólnego posiedzenia Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Szczepień Ochronnych Dzieci i Dorosłych oraz Parlamentarnego Zespołu ds. Nadużyć i Naruszeń Prawa w związku z COVID-19 z dnia 26.02.2021r.
26. Odpowiedź Ministra Koordynatora Służb Specjalnych na interpelację nr 4629 w sprawie notatki Agencji Wywiadu dotyczącej zagrożenia koronawirusem
27. Odpowiedź ministra obrony narodowej na interpelację nr 6631 w sprawie wprowadzenia wojsk obrony terytorialnej oraz skrócenia zasadniczej służby wojskowej,
28. Odpowiedź Ministra Obrony Narodowej z dnia 07.01.2002r. na interpelację na interpelację nr 66 w sprawie przeniesienia 1 Brygady Obrony Terytorialnej z Gdańska oraz wykorzystania kadry rozformowanych jednostek wojskowych w Lęborku,

29. Odpowiedź Ministra Obrony Narodowej z dnia 14.12.2004r. na interpelację nr 8641 w sprawie przygotowań do całkowitego rozformowania 2. Mińsko-Mazowieckiej Brygady Obrony Terytorialnej im. gen. dyw. F. Kleeberga,
30. Odpowiedź Ministra Obrony Narodowej z dnia 15.12.1998r. na interpelację na interpelację nr 1125 w sprawie tworzenia sprawnego systemu obrony terytorialnej i rozbudowy wojsk obrony terytorialnej,
31. Odpowiedź Ministra Obrony Narodowej z dnia 18.01.2005r. na interpelację na interpelację nr 8995 w sprawie obrony terytorialnej Polski,
32. Odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 04.05.2021 na interpelację nr 17789 złożoną przez posła Magdalenę Łośko,
33. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia Jakuba Szulca z dnia 09.12.2009r. - na interpelację nr 12706 w sprawie epidemii grypy na Ukrainie,
34. Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 26 marca 2020r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy,
35. Opinia prawna Biura Analiz Sejmowych z dnia 28.12.2021r., w sprawie poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19 (druk sejmowy nr 1846),
36. Opracowanie senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji dotyczące petycji z dnia 06.04.2020r. na temat obowiązku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w przypadku ogłoszenia stanu epidemii,
37. Orędzie Prezydenta Andrzeja Dudy, ogłoszone przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2015 roku, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
38. Orędzie Prezydenta Andrzeja Dudy, ogłoszone przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2020 roku, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
39. Orędzie Prezydenta Bronisława Komorowskiego, ogłoszone przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2010 roku,
40. Pismo Business Centre Club z dnia 22.12.2021r., skierowane do Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP w sprawie oceny druku sejmowego nr 1846,
41. Pismo Ministra Zdrowia z dnia 07.08.2020r. o sygnaturze ROO.050.32.2020.KW skierowane do Marszałka Senatu,

42. Pismo Ministra Zdrowia ZPM.050.103.2020 z dnia 28.12.2020r. skierowane do Marszałka Sejmu RP jako odpowiedź na zapytanie posła Konrada Frysztaka.
43. Pismo Naczelnej Rady Lekarskiej nr 1/22/PVIII z dnia 3.01.2022r., skierowane do Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP w sprawie oceny druku sejmowego nr 1846,
44. Pismo NSZZ „Solidarność” nr 2/22 z dnia 12.01.2022r. skierowane do Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP w sprawie oceny druku sejmowego nr 1846,
45. Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia Jarosława Pinkasa z dnia 08.03.2007 o sygnaturze MZ-PZ-R-073-3747-4/TM/07 skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich.
46. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 13.02.2007 o sygnaturze RPO-551333-X/07/AA, skierowane do Ministerstwa Zdrowia.
47. Pismo sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia Waldemara Kraski do Marszałka Sejmu RP z dnia 11.07.2021.
48. Pismo Wojewody Mazowieckiego z dnia 04.03.2020r. do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w sprawie polecenia całodobowego monitorowania sytuacji.
49. Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z (brak dokładnej daty) maja 2020: *Pandemia COVID-19. Sytuacja w wybranych krajach europejskich*,
50. Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z 11 czerwca 2020: *Działalność parlamentów w czasie pandemii COVID-19 – wybrane aspekty*.
51. Sprawozdanie Narodowego Funduszu Zdrowia za rok 2020 przedłożone sejmowej Komisji Zdrowia,
52. Sprawozdanie stenograficzne posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 marca 2020r.
53. Stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 26 marca 2020 roku do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy,
54. Stenogram z posiedzenia Komisji Zdrowia z dnia 26 kwietnia 2012r.,
55. Stenogram z posiedzenia Komisji Zdrowia z dnia 4 sierpnia 2015r.,
56. Stenogram z posiedzenia Komisji Zdrowia z dnia 9 września 2015r.,
57. Stenogram z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 15.12.1994r.,

58. Stenogram z posiedzenia Sejmu RP z dnia 07.12.2005r., materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej, materiał pochodzi ze sprawozdania stenograficznego
59. Stenogram z wspólnego posiedzenia senackiej oraz sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 31.03.1998r.,
60. Treść uchwały sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 31.03.1998r.,
61. U. Luboińska, A. Stawicka, Raport senackiego Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji z 2 czerwca 2020: *Działania parlamentów podjęte w związku z pandemią COVID-19.*
62. Uzasadnienie o projekcie ustawy udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, druk sejmowy nr 300,
63. Uzasadnienie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, druk sejmowy 324,
64. Uzasadnienie projektu ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa.
65. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 966,
66. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy, druk nr 265,
67. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy, druk nr 299,
68. Założenia Strategii Zdrowie Polaków autorstwa Zespołu Doradców Komisji Zdrowia Senatu RP X Kadencji,
69. Zapis stenograficzny z 10 posiedzenia Senatu RP, które odbyło się w dniu 05.05.2020r.
70. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej z dnia 04.05.2020r.
71. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej z dnia 02.06.2020r.
72. Zapis stenograficzny z posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej z dnia 08.10.2012r.

73. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 11.02.2020r.
74. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 12.02.2020r.
75. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 03.06.2020r.
76. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 18.06.2020r.
77. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 30.07.2020r.
78. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 22.03.2022r.,
79. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Finansów publicznych dnia 08.12.2020r.
80. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych z dnia 15.12.2020r. oraz 19.01.2021r.
81. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.12.1997r.,
82. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 03.02.1998r.,
83. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.02.1998r.,
84. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 17.03.1998r.,
85. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 4.04.1998r.
86. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.05.1998r.
87. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 16.07.1998r.
88. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 23.09.1998r.
89. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.11.1998r.



90. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 21.01.1999r.
91. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 03.03.1999r.
92. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 21.04.2005r.
93. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 25.11.2015r.
94. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.01.2016r.
95. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.03.2016r.
96. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 14.11.2016r.
97. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 27.04.2016r.
98. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 20.10.2016r.
99. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 26.10.2017r.
100. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.01.2018r.
101. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 05.06.2018r.
102. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 10.01.2019r.
103. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 16.01.2020r.
104. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 13.02.2020r.
105. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 06.10.2020r.
106. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 12.12.1999r.

107. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21.06.2021r.
108. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Ustawodawczej i Komisji Zdrowia z dnia 23.11.2021r.
109. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 12.02.2020r.
110. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 02.03.2020r.
111. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 15.04.2020r.
112. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 26.05.2020r.
113. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 27.05.2020r.
114. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 02.06.2020r.
115. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 05.01.2021r.,
116. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 18.02.2021r.,  
materiał pochodzi z Biblioteki Sejmowej.
117. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 10.09.2021r.,
118. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 12.05.2021r.,
119. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 28.10.2021r.,
120. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 15.09.2022r.,
121. Zapis stenograficzny z posiedzenia sejmowej Komisji Zdrowia z dnia 26.01.2022r.,
122. Zapis stenograficzny z posiedzenia Sejmu RP z dnia 10.04.2003r.,
123. Zapis stenograficzny z posiedzenia Sejmu RP z dnia 15.12.1999r.
124. Zapis stenograficzny z posiedzenia Sejmu RP z dnia 3.04.2016r.
125. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej z dnia 02.04.2014r.
126. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Obrony Narodowej z dnia 15.03.2016r.
127. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 5.03.2020r.
128. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 26.10.2020r.
129. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 17.11.2020r.
130. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 27.11.2020r.
131. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 08.12.2020r.
132. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 15.06.2021r.,
133. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 02.03.2022r.,
134. Zapis stenograficzny z posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia z dnia 16.05.2022r.,

135. Zapis stenograficzny z wspólnego posiedzenia senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Zdrowia z dnia 13.03.2020r.
136. Zapis stenograficzny z wspólnego posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia oraz Komisji Ustawodawczej z dnia 11.03.2020r.
137. Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Zdrowia z dnia 24.09.2020r.
138. Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Komisji Zdrowia z dnia 10.03.2021r.
139. Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia senackiej oraz sejmowej Komisji Obrony Narodowej z dnia 31.03.1998r.,
140. Zapytanie poselskie Konrada Frysztaka nr 1932 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia na terenie Polski "narodowej kwarantanny".

#### **Źródła internetowe**

1. Analiza badań na podstawie Raportu CBOS na temat funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej z października 2021r. [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_125\\_21.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_125_21.PDF)
2. Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV), [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))
3. „Założenia Polskiej polityki bezpieczeństwa” i „Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej” – dokumenty dostępne w wersji elektronicznej w Internetowym archiwum prof. Stanisława Kozieja, <https://koziej.pl>
4. Anakonda 16 - wsparcie Obrony Terytorialnej dla saperów, <https://defence24.pl/sily-zbrojne/anakonda-16-wsparcie-obrony-terytorialnej-dla-saperow>
5. Artykuł portalu „Twoja Słupca”, <https://twojaslupca.pl/wylaczyli-swiatla-ze-wzgledu-na-koronawirusa/>, <https://twojaslupca.pl/wylaczyli-swiatla-ze-wzgledu-na-koronawirusa/>
6. Artykuł zamieszczony na portalu onet.pl: W Polsce powstanie gwardia narodowa – NSR, [wiadomosci.onet.pl/kraj/w-polsce-powstanie-gwardianarodowansr/9vwem?utm\\_source=pl.wikipedia.org\\_viasg\\_wiadomosci&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=leo\\_automatic&srcc=undefined&utm\\_v=2](https://wiadomosci.onet.pl/kraj/w-polsce-powstanie-gwardianarodowansr/9vwem?utm_source=pl.wikipedia.org_viasg_wiadomosci&utm_medium=referral&utm_campaign=leo_automatic&srcc=undefined&utm_v=2)

7. Baza Demograficzna Głównego Urzędu Statystycznego,  
<https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>
8. Cyceon, *Mowy*, dokument pochodzi z elektronicznej biblioteki doktora Andrzeja Kijowskiego,<http://biblioteka.kijowski.pl/antyk%20rzymski/06.%20cyceon%20marek%20tuliusz%20-%20mowy.pdf>
9. Dane z bazy danych zachorowań na COVID-19, dostępne na stronie,  
<https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>
10. Doctors Without Borders, *International Financial Report 2021*,  
[https://www.msf.org/sites/default/files/202207/MSF\\_Financial\\_Report\\_2021\\_FINAL.pdf](https://www.msf.org/sites/default/files/202207/MSF_Financial_Report_2021_FINAL.pdf)
11. Dorobek naukowy dr hab. Przemysław Wywiła, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [nauka-polska.pl/#/profile/research?id=352957&\\_k=pnnmsq](http://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=352957&_k=pnnmsq)
12. Dorobek naukowy prof. Ryszarda Jakubczaka, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://naukapolska.pl/#/profile/scientist?id=21176&\\_k=1jacqs](https://naukapolska.pl/#/profile/scientist?id=21176&_k=1jacqs)
13. Dorobek naukowy prof. Witolda Lidwy, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=92234&\\_k=mryf20](https://nauka-polska.pl/#/profile/research?id=92234&_k=mryf20)
14. Dysertacja doktora Adama Sokołowskiego, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=309462&\\_k=0ekt1t](https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=309462&_k=0ekt1t)
15. Dysertacja doktora Arkadiusza Sekścińskiego, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [naukapolska.pl/#/profile/research?id=277597&\\_k=bzk5ml](http://naukapolska.pl/#/profile/research?id=277597&_k=bzk5ml),
16. Dysertacja doktora Artura Jakubczaka, Repozytorium Uniwersytetu Kaliskiego,  
[http://akademia.kalisz.pl/biuletyn/pliki/files/doktoranci/A.%20R.%20Jakubczak%20%20Rozprawa%20doktorska\(1\).pdf](http://akademia.kalisz.pl/biuletyn/pliki/files/doktoranci/A.%20R.%20Jakubczak%20%20Rozprawa%20doktorska(1).pdf)
17. Dysertacja doktora Jana Kuczyńskiego, Repozytorium Akademii Sztuki Wojennej,  
<https://sin.akademia.mil.pl/dissertations/details/d217>
18. Dysertacja doktora Marcelego Furmana, serwis Internetowy Państwowego Instytutu Badawczego, [https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=299169&\\_k=0veuam](https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=299169&_k=0veuam),
19. Dysertacja doktora Mateusza Urbanka, Repozytorium Akademii Sztuki Wojennej,  
<https://sin.akademia.mil.pl/dissertations/details/d198>,
20. Dysertacja doktora Pawła Zagórskiego, Repozytorium Uniwersytetu Kaliskiego,  
<https://uniwersytetkaliski.edu.pl/uczelnia/procedura-postepowania-o-nadanie-stopnia-naukowego-doktora/pawel-zagorski/>,

21. Fragment wypowiedzi gen. Stanisława Kozieja dot. podporządkowania WOT, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ogromny-problem-z-certyfikacja-wot-to-pachnie-wielka-sciema-i-wielkim-oszustwem/2xp8egg>,
22. Fundacja AdArma - Uwagi krytyczne do rządowego projektu ustawy o obronie Ojczyzny, <https://adarma.pl/2022/03/17/uwagi-krytyczne-do-rzadowego-projektu-ustawy-o-obronie-ojczyzny/>
23. G. Matysik, *Święto uchwalenia Konstytucji 3 Maja oraz 10 rocznica rozpoczęcia kampanii społecznej „Odbudujmy Armię Krajową*, <https://obronanarodowa.pl/2024/05/03/swieto-uchwalenia-konstytucji-3-maja-oraz-10-rocznica-rozpoczecia-kampanii-spoecznej-odbudujmy-armie-krajowa/>,
24. Głosowanie nr 60 na 30. posiedzeniu Sejmu, [sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=30&nrglosowania=60](http://sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=30&nrglosowania=60),
25. Głosowanie nr 71 na 29. posiedzeniu Sejmu, [sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=29&nrglosowania=71](http://sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=29&nrglosowania=71),
26. Health system governance, [https://www.who.int/health-topics/health-systems-governance#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/health-systems-governance#tab=tab_1)
27. <https://www.bbn.gov.pl/pl/rada-bezpieczenstwa-nar/posiedzenia-ra/6006>, Posiedzenia Rady.html
28. <https://www.gov.pl/web/koronawirus/rada-medyczna>
29. <https://www.gov.pl/web/premier/departament-analiz-systemu-bezpieczenstwa-panstwa>
30. <https://www.gov.pl/web/premier/departament-bezpieczenstwa-narodowego>
31. <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-zespol-zarzadzania-kryzysowego2>
32. <https://www.gov.pl/web/rcb/o-rcb2>
33. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/rada-do-spraw-bezpieczenstwa-i-obronnosci>
34. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedziprezydentarp/wystapienia/prezydent-karol-nawrocki-bede-wspieral-wszystkie-wysilki-modernizacyjne-panstwa-polskiego-i-polskiego-wojska,104703>
35. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-podczas-defilady-w-swieto-wojska-polskiego,105235>
36. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/szef-bbn-wkrotce-zalozenia-do-ustawy-o-zarzadzaniu-bezpieczenstwem-narodowym,11681>

37. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJAST&NrKadencji=9&KodKom=KSS>
38. J. Ćwieluch, *Janusz Onyszkiewicz o tym, na co Polsce Obrona Terytorialna*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1692984,1,janusz-onyszkiewicz-o-tym-na-co-polsce-obrona-terytorialna.read>,
39. J. Graf, Asymetryczna obrona i przeciwpancerne priorytety. Gen. Kukula dla Defence24.pl: WOT potrzebny na całym terytorium kraju, <https://defence24.pl/sily-zbrojne/asymetryczna-obrona-i-przeciwpancerne-priorytety-gen-kukula-dla-defence24pl-wot-potrzebny-na-calym-terytorium-kraju>
40. J. Onyszkiewicz, Rekomendacje po konferencji „Obrona terytorialna Polski – szanse, problemy i zagrożenia”, <https://sea.org.pl/minister-janusz-onyszkiewicz-rekomendacje-po-konferencji-obrona-terytorialna-polski-szanse-problemy-i-zagrozenia-2/>
41. Kaliski szpital zaopatrzony w doraźną izbę przyjęć, <https://www.wojsko.polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-19k-kaliski-szpital-zaopatrzony-w-dorazna-izbe-przyjec/>
42. Komunikat Biura Bezpieczeństwa Narodowego nt. posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 10.03.2020r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/rada-bezpieczenstwa-narodowego-nt-zagrozenia-koronawirusem,1666>
43. Komunikat dotyczący Kancelarii Prezydenta RP dotyczący powołania Narodowej Rady Rozwoju, [prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-radarozwoju/aktualnosci/rade-ds-bezpieczenstwaobronnosci,46832](https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-radarozwoju/aktualnosci/rade-ds-bezpieczenstwaobronnosci,46832)
44. Komunikat Dyrektora SP ZOZ: ogranicza się planowe przyjęcia do szpitala oraz realizację badań diagnostycznych dla pacjentów spoza szpitala, <https://www.powiat-slupca.pl/index.php/komunikat-sp-zoz-w-slupcy/>
45. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dot. przyjęcia projektu ustawy budżetowej na rok 2025, <https://www.gov.pl/web/finanse/rada-ministrow-za-przyjeciem-projektu-ustawy-budzetowej-na-2025-rok>,
46. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów po posiedzeniu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego <https://www.gov.pl/web/premier/premier-podsumowal-kolejne-posiedzenie-rzadowego-zespołu-zarządzania-kryzysowego>
47. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 04.11.2020r. nt. programu narodowej kwarantanny, <https://www.gov.pl/web/premier/nowe-kroki-w-walce-z-koronawirusem--ostatni-etap-przed-narodowa-kwarantanna>

48. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 07.04.2020r. nt. rezerw szpitali i innych obiektów medycznych, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/przedluzamy-obowiazujace-obostrzenia-do-18-kwietnia-szpitala-z-malymi-rezerwami-lozek-i-respiratorow>
49. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 10.06.2021r. nt. spotkania inauguracyjnego Warsaw Health Innovation Hub, <https://www.gov.pl/web/premier/inauguracja-projektu-warsaw-health-innovation-hub-z-udzialem-premiera-mateusza-morawieckiego>,
50. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 10.07.2020r. pt.: „Sytuacja epidemiologiczna na Śląsku jest opanowana”, <https://www.gov.pl/web/premier/sytuacja-epidemiologiczna-na-slasku-jest-opanowana>,
51. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 14.04.2020r. nt. nowych zasad bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/Do-25kwietnia-przedluzamy-zasady-bezpieczenstwa-z-wyjatkami>,
52. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 21.11.2020r. nt. nowej strategii 100 dni solidarności w walce z COVID-19, <https://www.gov.pl/web/premier/premier-przedstawiamy-kompleksowy-plan-dzialania-na-nadchodzacy-czas--100-dni-solidarnosci-w-walce-z-covid-19>,
53. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.12.2020 nt. promocji Narodowego Programu Szczepień, <https://www.gov.pl/web/premier/pierwsze-szczepienia-przeciwko-covid-19-w-polsce-juz-pod-koniec-grudnia>
54. Komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 30.08.2021r. nt. posiedzenia Rady Gabinetowej, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/premier-podczas-rady-gabinetowej-licze-ze-uczniowie-wroca-do-szkol-na-dobre>
55. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy dot. podpisania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp-,1752>
56. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy dot. posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju z dnia 16.10.2015r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/ochrona-zdrowia-nie-moze-w-pelni-podlegac-grze-rynkowej,7930>
57. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy nt. aktualnej sytuacji epidemiologicznej i spotkania, [prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-sytuacja-ws-koronawirusa-wzglednie-opanowana,1663](https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-sytuacja-ws-koronawirusa-wzglednie-opanowana,1663)

58. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy nt. Funduszu Medycznego, [prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydencka-inicjatywa-funduszu-medycznego-](https://prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydencka-inicjatywa-funduszu-medycznego-),1659
59. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Andrzeja Dudy po posiedzeniu Rady Gabinetowej z dnia 13.03.2020r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/rada-gabinetowa-nt-pomocy-dla-gospodarki>,1671 ,
60. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego o przekazaniu rządowi wytycznych do ustawy o zdrowiu publicznym, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawakomorowskiego/kancelaria/aktywnosc-ministrow/kprp-przekaze-rekomendacje-ws-ustawy-o-zdrowiu>,20701,
61. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego: Prezydent: Konieczna ustawa o zdrowiu publicznym, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/forum-debaty-publicznej/solidarne-spoleczenstwo-bezpieczna-rodzina/aktualnosci/prezydent-konieczna-ustawa-o-zdrowiu-publicznym>,22936,
62. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP dot. posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju z dnia 05.10.2016r. [prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/prezydent-rp-uczestniczyl-w-posiedzeniu-sekcji-ochrony-zdrowia-nrr](https://prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/prezydent-rp-uczestniczyl-w-posiedzeniu-sekcji-ochrony-zdrowia-nrr),7962
63. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego nt. spotkania z przedstawicielami rządu w sprawie oceny sytuacji w ochronie zdrowia, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwumlechakaczynskiego/aktualnosci/rok-2007/spotkanie-prezydenta-rp-z-przedstawicielami-rzadu-w-sprawie-oceny-sytuacji-w-ochronie-zdrowia>,27616,archive,
64. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego nt. spotkania przyszłości zdrowia publicznego w Polsce<https://k.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2008/spotkanie-w-palacu-prezydenckim-dotyczace-przyszlosci-zdrowia-publicznego-w-polsce>,26199,archive
65. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, Prezydent zaniepokojony stanem finansów służby zdrowia, [prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2009/prezydent-zaniepokojony-stanem-finansow-sluzby-zdrowia](https://prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2009/prezydent-zaniepokojony-stanem-finansow-sluzby-zdrowia),13467,archive,
66. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP z dnia 12.02.2021r. dotyczący powołania Rady do spraw Ochrony Zdrowia, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/narodowa-rada-rozwoju/aktualnosci/prezydent-powolal-rade-do-spraw-ochrony-zdrowia>,8030



67. Komunikat Kancelarii Prezydenta RP z Rady Gabinetowej dnia 30.08.2021r.  
<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedziprezidentarp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-na-rozpoczecie-rady-gabinetowej,34505>
68. Komunikat Ministerstwa Obrony Narodowej nt. projektu ustawy o obronie Ojczyzny,  
<https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/ustawa-o-obronie-ojczyzny-wzmocnienie-sil-zbrojnych-rp/>
69. Komunikat Ministerstwa Obrony Narodowej: Łączymy na święta,  
<https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/laczymy-na-swieta>,
70. Komunikat Ministerstwa Obrony Narodowej: Wojsko Polskie wraca do Gorzowa Wielkopolskiego [https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojsko-polskie-wraca-do-gorzowa-wielkopolskiego?fbclid=IwY2xjawIr9BleHRuA2FlbQIxMQABHa1F\\_Xzi9sCMHyKF8LMKY5GXMElqzYDN38gOG8RcxL5QNwUCMrtG2IlCmg\\_aem\\_PNIt9bkXGKowLUNxblOHhg](https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojsko-polskie-wraca-do-gorzowa-wielkopolskiego?fbclid=IwY2xjawIr9BleHRuA2FlbQIxMQABHa1F_Xzi9sCMHyKF8LMKY5GXMElqzYDN38gOG8RcxL5QNwUCMrtG2IlCmg_aem_PNIt9bkXGKowLUNxblOHhg),
71. Komunikat Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16.09.2024r.: „Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przyjęty przez Radę Ministrów”, <https://www.gov.pl/web/obrona-cywilna/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej-przyjety-przez-rade-ministrow>,
72. Komunikat nr 40/2024 z badań Centrum Badania Opinii Publicznej nt. „Zaufanie społeczne”, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K\\_040\\_24.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_040_24.PDF),
73. Komunikat o zaangażowaniu Wojsk Obrony Terytorialnej do walki z pandemią COVID-19, [www.wojsko-polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-29t-wielkopolscy-terytorialsipodsumowuja-miesiac-operacji-odporna-wiosna/](http://www.wojsko-polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-29t-wielkopolscy-terytorialsipodsumowuja-miesiac-operacji-odporna-wiosna/),
74. Komunikat Polskiej Agencji Prasowej dot. zmiany podporządkowania WOT, <https://www.pap.pl/aktualnosci/dowodca-wot-o-zmianie-podporzadkowania-formacji-konczy-sie-pewien-etap-0>,
75. Komunikat rządu Chorwacji: Croatian Presidency activates EU's Integrated Crisis Response in relation to corona virus, <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=160>
76. Komunikat Starosty Słupckiego w sprawie ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, <https://www.powiat-slupca.pl/index.php/komunikat-starosty-slupeckiego-w-sprawie-ograniczenia-funkcjonowania-jednostek-systemu-oswiaty-w-zwiazku-przeciwdzialaniem-covid-19/>
77. Komunikat z konferencji prasowej Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska: *Tusk: 2008 rok jest ostatnim rokiem obowiązkowego poboru do wojska*,

- <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Tusk-2008-rok-jest-ostatnim-rokiem-obowiazkowego-poboru-do-wojska-1809896.html>,
78. Komunikat z posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego z dnia 24.11.2010r.  
<https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2587,dok.html>
79. Komunikat z posiedzenia Rady Gabinetowej z dnia 08.08.2014r.  
<https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5432,Rada-Gabinetowa-nt-wsparcia-dla-Ukrainy.html>
80. Komunikat z posiedzenia Rady Gabinetowej z dnia 14.01.2008r.  
<https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2008/posiedzenie-rady-gabinetowej,26383,archive>,
81. Komunikat z posiedzenia Rady Gabinetowej z dnia 23.02.1999r.,  
<https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/193,Posiedzenie-Rady-Gabinetowej.html>,
82. Komunikat ze spotkania Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z Prezesem NFZ w Pałacu Prezydenckim, <https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/aktualnosci-rok-2003/spotkanie-prezydenta-rp-z-prezesem-nfz,30593,archive>
83. M. Chłustun, *Dramat w DPS w Kaliszu. Jedyna pielęgniarka opuściła ośrodek*, [www.rm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-dramat-w-dps-w-kaliszu-jedyna-piellegniarka-opuscilaosrodek,nId,4445302#crp\\_state=1](http://www.rm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/polska/news-dramat-w-dps-w-kaliszu-jedyna-piellegniarka-opuscilaosrodek,nId,4445302#crp_state=1)
84. M. Napierała, *Wojska Obrony Terytorialnej – 3 lata później*, [https://www.stratpoints.eu/publikacje/wot\\_3\\_lata/](https://www.stratpoints.eu/publikacje/wot_3_lata/)
85. M. Napierała, *WOT – formacja wojskowa, czy zbrojne ramię partii rządzącej*, <https://www.stratpoints.eu/wp-content/uploads/2021/08/WOT-formacja-wojskowa-czy-zbrojne-ramie-NAPIERALA.pdf>
86. M. Różański, A. Duda (i inni), *Wojska Obrony Terytorialnej stan obecny, pożądane kierunki zmian*, [https://www.stratpoints.eu/wp-content/uploads/2018/03/WOT\\_stan-obecny-i-po%C5%BC%C4%85dane-runki-zmian\\_BAS\\_FINAL.pdf](https://www.stratpoints.eu/wp-content/uploads/2018/03/WOT_stan-obecny-i-po%C5%BC%C4%85dane-runki-zmian_BAS_FINAL.pdf)
87. N. Machiavelli, *Księżę*, wersja elektroniczna dokumentu pochodzi z Biblioteki Uniwersytetu Jagiellońskiego, <http://www.knhd.law.uj.edu.pl/documents/3035628/ba8cc9a5-998c-41e4-9dd9-499141898f61>,
88. Nagranie posiedzenia sejmowej Podkomisji Stałej ds. Społecznych w Wojsku z dnia 09.01.2025r., [sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=08814AD3CC99A1F6C1258BF800520F81](http://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=08814AD3CC99A1F6C1258BF800520F81),

89. Nagranie posiedzenia sejmowej Podkomisji Stałej ds. Społecznych w Wojsku z dnia 09.01.2025r., [sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=08814AD3CC99A1F6C1258BF800520F81](https://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=08814AD3CC99A1F6C1258BF800520F81),
90. Nagranie telewizji TVN24 z dnia 02.07.2020r. wypowiedzią premiera Mateusza Morawieckiego dot. pandemii. <https://tvn24.pl/wybory-prezydenckie-2020/wybory-prezydenckie-2020-premier-mateusz-morawiecki-zacheca-do-udzialu-w-2-turze-wyborow-st4626728>,
91. Najważniejsze informacje dotyczące alertu RCB, <https://www.gov.pl/web/rcb/alert-rcb---najwazniejsze-pytania-i-odpowiedzi>
92. *Narodowe Siły Rezerwowe – miejsce dla ludzi z pasją*, Zarząd Organizacji i Uzupełnień (P1) Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dokument w wersji elektronicznej dostępny: [https://bip-v1-files.idcomjst.pl/sites/3076/cms/szablony/2587/pliki/poradnik\\_nsr.pdf](https://bip-v1-files.idcomjst.pl/sites/3076/cms/szablony/2587/pliki/poradnik_nsr.pdf),
93. Narodowy Program Szczepień Przeciw COVID-19, s. 14. Dokument w wersji elektronicznej dostępny na stronie: <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/narodowy-program-szczepien-przeciw-covid-19>,
94. Notatka Instytutu Pamięci Narodowej - Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych (GISZ), <https://mapypamieci.ipn.gov.pl/mp/form/r30818,Generalny-Inspektorat-Sil-Zbrojnych-GISZ.html>
95. Opis procedury uruchomienia alertu RCB, <https://www.gov.pl/web/uw-pomorski/jak-powstaje-alert-rcb>
96. P. Wroński, Romuald Szeremietiew odchodzi z Akademii Sztuki Wojennej, <https://wyborcza.pl/7,75398,22507804,romuald-szeremietiew-odchodzi-z-akademii-sztuki-wojennej.html>
97. P. Wroński, Szeremietiew krytycznie o koncepcji obrony terytorialnej forsowanej przez Antoniego Macierewicza, <https://wyborcza.pl/7,75398,19743080,szeremietiew-krytycznie-o-koncepcji-obrony-terytorialnej-forsowanej.html>
98. *Pierwsza przysięga przyszłych dowódców Wojsk Obrony Terytorialnej*, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/20966>
99. *Ponad 20000 terytorialsów gotowych do służby Ojczyźnie*, <https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/2019-05-15y-ponad-20000-terytorialsow-gotowych-do-suzby-ojczyznie/>
100. Przebieg procesu legislacyjnego nad rządowym projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

- COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych,  
<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=265>
101. Przebieg procesu legislacyjnego nad rządowym projektem zmiany ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=299>
102. Przegląd działań społecznych Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/cztery-lata-prezydentury/sprawy-spoeczne>
103. R. Szeremietiew, *Była likwidacja, czy jej nie było?*, <https://www.salon24.pl/u/szeremietiew/1212501,byla-likwidacja-czy-jej-nie-bylo>,
104. B. Radwan, *Luka prawna: od soboty nie ma podstawy prawnej dla obrony cywilnej w Polsce*, <https://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/bezpieczenstwo/5456326,obrona-cywilna.html>
105. Raport sytuacyjny WHO dot. aktualnej potwierdzonej liczby zgonów na COVID-19, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>
106. Raport z działań Warsaw Health Innovation Hub, wersja elektroniczna dokumentu dostępna na stronie: <https://whih.abm.gov.pl/whi/raport/-whih20212023/2441,Raport-WHIH-2021-2023.html>
107. Rekrutacja do Cyberkomponentu Wojsk Obrony Terytorialnej, <https://terytorialsi.wp.mil.pl/cyberkomponent>
108. Skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>
109. *Sprawną ewakuację DPS w Kaliszu – pomogli żołnierze*, [www.wojsko-polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-17q-sprawnaw-ewakuacje-dps-w-kaliszu-pomogli-zonierze/](http://www.wojsko-polskie.pl/12bot/articles/aktualnosci-w/2020-04-17q-sprawnaw-ewakuacje-dps-w-kaliszu-pomogli-zonierze/)
110. Stan ewidencyjny żołnierzy WOT zaprezentowany na oficjalnym portalu Wojsk Obrony Terytorialnej w komunikacie podsumowującym rok 2023, <https://media.terytorialsi.wp.mil.pl/informacje/826452/wojskaw-obrony-terytorialnej-podsumowanie-roku-2023>
111. Stan ewidencyjny żołnierzy WOT zaprezentowany na rządowym portalu „Serwis Rzeczypospolitej Polskiej”, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojskaw-obrony-terytorialnej>

112. Stan ofiar pandemii COVID 19 na dzień 21 lipca 2024 to 7,054,891 osób,  
<https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths>
113. Stanowisko Zespołu doradczego ds. COVID-19 Polskiej Akademii Nauk z dnia 22.03.2021r.,  
<https://bip.pan.pl/artukul/209/534/lekcje-z-pandemii-wzmocnijmy-sluzbe-zdrowia-zainwestujmy-w-nauke-i-edukacje-budujmy-zaufanie-stanowisko-nr-13-z-22-marca-2021-r>
114. Strona internetowa Starostwa Powiatowego w Słupcy, komunikat z dnia 10.03.2020r.,  
<https://www.powiat-slupca.pl/index.php/konferencja-prasowa-w-zwiazku-z-sytuacja-epidemiologiczna-i-zagrozeniami-zwiazanymi-z-koronawirusem-na-terenie-naszego-powiatu/>
115. Struktura Rządowego Centrum Bezpieczeństw, kompetencje Wydziału Łączności i Informatyki, <https://www.gov.pl/web/rcb/wydzial-informatyki-i-lacznosci>
116. Struktura Rządowego Centrum Bezpieczeństw, kompetencje Wydziału Operacyjno - Analitycznego, <https://www.gov.pl/web/rcb/centrum-operacyjno-analityczne>
117. Struktura Rządowego Centrum Bezpieczeństw, kompetencje Wydziału Polityki Informacyjnej, <https://www.gov.pl/web/rcb/wydzial-polityki-informacyjnej>
118. Struktura Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, kompetencje Wydziału Ryzyka i Planowania <https://www.gov.pl/web/rcb/wydzial-oceny-ryzyka-i-planowania>
119. Treść wystąpienia Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, podczas konferencji „Zdrowie obywateli – w poszukiwaniu wspólnych działań”,  
<https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-aleksandrakwasniewskiego/aktualnosci/rok-2003/konferencja-w-belwederze-8222zdrowie-obywateli-w-poszukiwaniu-wspolnych-dzialan8221,30679,archive>
120. Władysław Kosiniak-Kamysz na temat Wojsk Obrony Terytorialnej: nie spełniają swojej roli, [wiadomosci.onet.pl/kraj/kosiniak-kamysz-na-temat-wojsk-obrony-terytorialnej-nie-spelniaja-swojej-rol/gbxhywe](https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kosiniak-kamysz-na-temat-wojsk-obrony-terytorialnej-nie-spelniaja-swojej-rol/gbxhywe),
121. World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 10, 30 January 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO - <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>
122. World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 43, 3 March 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO - <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>

123. World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 50, 10 March 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO - <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>
124. World Health Organization, Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – 51, 11 March 2020, materiał pochodzi z elektronicznej bazy materiałów WHO - <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>
125. Wpis Mariusza Błaszczaka na portalu Twitter, [x.com/mblaszczak/status/1257240994464088064](https://twitter.com/mblaszczak/status/1257240994464088064),
126. Wypowiedź wojewody dolnośląskiego z dnia 1.11.2020r. [www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-11-01/koronawirus-w-polsce-zajete-wszystkie-respiratory-na-podlasiu/](http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-11-01/koronawirus-w-polsce-zajete-wszystkie-respiratory-na-podlasiu/)
127. Wystąpienie Prezydenta RP Karola Nawrockiego z dnia 06.08.2025r.
128. Wystąpienie Prezydenta RP Karola Nawrockiego z dnia 15.08.2025r.
129. Wystąpienie Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na Uniwersytecie Medycznym w Łodzi, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2009/prezydent-zdrowie-i-edukacja-budujaspoleczenstwo-solidarne,25027,archive>,
130. Wystąpienie Prezydenta RP podczas uroczystości podpisania ustawy zwiększającej nakłady obronne, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-podczas-uroczystosci-podpisania-ustawy-zwiekszajacej-naklady-obronne,3514>
131. Wywiad z Prezydentem Andrzejem Dudą dla Politico z dnia 18.08.2015r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/prezydent-dla-politico-potrzebujemy-wzmocnienia-polskiej-armii,4552>,
132. Wywiad z Prezydentem Andrzejem Dudą dla Polskiego Radia z dnia 15.08.2015r. <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/cel-jest-jeden--wzmocnienie-bezpieczenstwa-polski,4550>,
133. Zestawienie Głównego Urzędu Statystyczne na temat ilości nauczycieli w polskich szkołach w roku szkolnym 2020/2021, <https://stat.gov.pl/infografiki-widzety/infografiki/infografika-dzien-edukacji-narodowej-dzien-nauczyciela-14-10-2022,15,8.html>,

**Decyzje Wojewody Wielkopolskiego:**

1. Decyzja PS-II.940.40.2020.3 z dnia 22.05.2020r.
2. Decyzja PS-II.940.37.2020.10 z dnia 05.06.2020r.
3. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1 z dnia 04.09.2020r.
4. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(1) z dnia 14.09.2020r.
5. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(2) z dnia 02.10.2020r.
6. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(3) z dnia 09.10.2020r.
7. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(4) z dnia 13.10.2020r.
8. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(5) z dnia 17.10.2020r.
9. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(6) z dnia 21.10.2020r.
10. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(7) z dnia 25.10.2020r.
11. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(8) z dnia 27.10.2020r.
12. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(9) z dnia 30.10.2020r.
13. Decyzja ZD-IV.967.104.2020.1(10) z dnia 31.10.2020r.

**Interpelacje radnych Powiatu Słupeckiego:**

1. Interpelacja radnego Andrzeja Kasprzyka z dnia 1.04.2020 r.
2. Interpelacja radnej Natalii Bobrowskiej – Bartkowiak z dnia 06.07.2020r.
3. Interpelacja Klubu Radnych Polskiego Stronnictwa z dnia 20.11.2020r.

**Komunikaty Starosty Powiatu Słupeckiego:**

Komunikat Starosty Powiatu Słupeckiego z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie: ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z przeciwdziałaniem COVID-19

**Notatki służbowe Biura Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Słupcy:**

1. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 05.03.2020r.
2. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 10.03.2020r.
3. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 11.03.2020r.
4. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 13.03.2020r.
5. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 20.03.2020r.
6. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 01.04.2020r.
7. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 09.04.2020r.
8. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 17.04.2020r.
9. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 22.04.2020r.
10. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 07.05.2020r.
11. Notatka BZK.5520.6.2020 z dnia 22.05.2020r.

**Protokoły z sesji Rady Powiatu Słupckiego:**

1. Protokół Nr XXX/2020 z sesji odbytej w dniu 29 grudnia 2020 roku.
2. Protokół Nr XXIX/2020 z sesji odbytej w dniu 30 listopada 2020 roku.
3. Protokół Nr XXVIII/2020 z sesji odbytej w dniu 26 listopada 2020 roku.
4. Protokół Nr XXVII/2020 z sesji odbytej w dniu 29 października 2020 roku.
5. Protokół Nr XXV/2020 z sesji odbytej w dniu 24 września 2020 roku.
6. Protokół Nr XXVI/2020 z sesji odbytej w dniu 30 września 2020 roku.
7. Protokół Nr XXIV/2020 z sesji odbytej w dniu 6 sierpnia 2020 roku.
8. Protokół Nr XXIII/2020 z sesji odbytej w dniu 25 czerwca 2020 roku.
9. Protokół Nr XXII/2020 z sesji odbytej w dniu 8 czerwca 2020 roku.
10. Protokół Nr XXI/2020 z sesji odbytej w dniu 28 maja 2020 roku.
11. Protokół Nr XX/2020 z sesji odbytej w dniu 30 kwietnia 2020 roku.
12. Protokół Nr XIX/2020 z sesji odbytej w dniu 27 lutego 2020 roku.

**Protokoły z posiedzeń Rady Społecznej SP ZOZ w Słupcy:**

1. Protokół Nr 1/2020 z posiedzenia odbytego w dniu 17.06.2020r.
2. Protokół Nr 2/2020 z posiedzenia odbytego w dniu 14.10.2020r.
3. Protokół Nr 3/2020 z posiedzenia odbytego w dniu 11.12.2020r.

**Protokoły z posiedzeń Zarządu Powiatu Słupckiego:**

1. Protokół Nr 96/2020 z dnia 29 grudnia 2020 roku.
2. Protokół Nr 95/2020 z dnia 29 grudnia 2020 roku.
3. Protokół Nr 94/2020 z dnia 23 grudnia 2020 roku.
4. Protokół Nr 93/2020 z dnia 18 grudnia 2020 roku.
5. Protokół Nr 92/2020 z dnia 15 grudnia 2020 roku.
6. Protokół Nr 91/2020 z dnia 9 grudnia 2020 roku.
7. Protokół Nr 90/2020 z dnia 1 grudnia 2020 roku.
8. Protokół Nr 89/2020 z dnia 25 listopada 2020 roku.
9. Protokół Nr 88/2020 z dnia 18 listopada 2020 roku.
10. Protokół Nr 87/2020 z dnia 13 listopada 2020 roku.
11. Protokół Nr 86/2020 z dnia 12 listopada 2020 roku.
12. Protokół Nr 85/2020 z dnia 27 października 2020 roku.
13. Protokół Nr 84/2020 z dnia 20 października 2020 roku.
14. Protokół Nr 83/2020 z dnia 9 października 2020 roku.
15. Protokół Nr 82/2020 z dnia 29 września 2020 roku.



16. Protokół Nr 81/2020 z dnia 22 września 2020 roku.
17. Protokół Nr 80/2020 z dnia 15 września 2020 roku.
18. Protokół Nr 79/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 roku.
19. Protokół Nr 78/2020 z dnia 17 sierpnia 2020 roku.
20. Protokół Nr 77/2020 z dnia 12 sierpnia 2020 roku.
21. Protokół Nr 76/2020 z dnia 4 sierpnia 2020 roku.
22. Protokół Nr 75/2020 z dnia 28 lipca 2020 roku.
23. Protokół Nr 74/2020 z dnia 21 lipca 2020 roku.
24. Protokół Nr 73/2020 z dnia 7 lipca 2020 roku.
25. Protokół Nr 72/2020 z dnia 23 czerwca 2020 roku.
26. Protokół Nr 71/2020 z dnia 15 czerwca 2020 roku.
27. Protokół Nr 70/2020 z dnia 29 maja 2020 roku.
28. Protokół Nr 69/2020 z dnia 28 maja 2020 roku.
29. Protokół Nr 68/2020 z dnia 27 maja 2020 roku.
30. Protokół Nr 67/2020 z dnia 25 maja 2020 roku.
31. Protokół Nr 66/2020 z dnia 19 maja 2020 roku.
32. Protokół Nr 65/2020 z dnia 12 maja 2020 roku.
33. Protokół Nr 64/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 roku.
34. Protokół Nr 63/2020 z dnia 21 kwietnia 2020 roku.
35. Protokół Nr 62/2020 z dnia 7 kwietnia 2020 roku.
36. Protokół Nr 61/2020 z dnia 31 marca 2020 roku.
37. Protokół Nr 60/2020 z dnia 26 marca 2020 roku.
38. Protokół Nr 59/2020 z dnia 17 marca 2020 roku.
39. Protokół Nr 58/2020 z dnia 10 marca 2020 roku.
40. Protokół Nr 57/2020 z dnia 5 marca 2020 roku.
41. Protokół Nr 56/2020 z dnia 3 marca 2020 roku.

**Raporty Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej w Słupcy:**

1. Raport Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Słupcy z dnia 19.05.2020r.
2. Raport Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Słupcy z dnia 13.10.2020r.

## Spis rysunków

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rysunek 1. Jedna z pierwszych rycin przedstawiających masowe ofiary czarnej śmierci.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 50  |
| Rysunek 2. Wojskowe szkolenie dotyczące postępowania z chorymi na hiszpankę .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 56  |
| Rysunek 3. Przegląd wybranych czynników wpływających na bezpieczeństwo (wewnętrzne) państwa .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 70  |
| Rysunek 4. Organizacje międzynarodowe są ważnym ogniwem zapewnienie bezpieczeństwa w wielu rejonach świata. Na zdjęciu zespół Lekarzy bez Granic dostarczający w czasie pandemii COVID-19 sprzęt medyczny i środki ochronne do domu opieki na Słowacji .....                                                                                                                                                                                                                                   | 73  |
| Rysunek 5. Przegląd wybranych czynników wpływających na bezpieczeństwo państwa w kontekście międzynarodowym.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 75  |
| Rysunek 6. Części składowe polityki bezpieczeństwa według dr hab. Jacka Zboiny - zwrócić uwagę należy na postrzeganie jej głównie przez paradygmat zagrożeń militarnych.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 99  |
| Rysunek 7. Ujęcie rodzajów aktów prawnych regulujących bezpieczeństwo państwa.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 117 |
| Rysunek 8. Slajd z prezentacji Ministerstwa Obrony Narodowej promującej projektu ustawy o obronie Ojczyzny .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 118 |
| Rysunek 9. Organy władzy wykonawczej kreujące politykę bezpieczeństwa RP w czasie pokoju.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 129 |
| Rysunek 10. Wykres dotyczący odpowiedzi na pytanie: „Czy jest Pan/Pani zadowolony z tego jak działa opieka zdrowotna w Polsce?” .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 157 |
| Rysunek 11. Wydatki przeznaczane na obronność wśród państwa NATO - porównanie w perspektywie lat 2014 – 2022.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 173 |
| Rysunek 12. System zarządzanie kryzysowego z uwzględnieniem rządowej administracji w terenie oraz samorządu terytorialnego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 183 |
| Rysunek 13. Organy, instytucje, inspekcje i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe na terenie województwa.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 187 |
| Rysunek 14. Rola administracji samorządowej oraz wojewódzkiej w schemacie powiadamiania oraz przekazywania informacji w przypadku wykrycia przypadku choroby zakaźnej .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 189 |
| Rysunek 15. Grody oraz zasięg terytorialny państwa Mieszka I .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 216 |
| Rysunek 16. Gwardia Narodowa z Powstania Listopadowego (po lewej), Gwardia Miejska Starozakonna (po prawej) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 220 |
| Rysunek 17. (Po lewej) Komenda Główna Polskiej Organizacji Wojskowej, (po prawej) rozbijanie Niemców .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 222 |
| Rysunek 18. Przekazanie Warszawskiej Brygadzie Obrony Narodowej 4 ręcznych karabinów maszynowych Browning wz. 28, ufundowanych przez młodzież szkół Zgromadzenia Kupców - czerwiec 1938 (po prawej). Przekazanie Warszawskiej Brygadzie Obrony Narodowej samochodów, ufundowanych przez Towarzystwo Przyjaciół Warszawskiej Brygady Obrony Narodowej – listopad 1938 (po lewej). Przekazanie Obronie Narodowej: rowerów (po prawej na dole) oraz karabinu maszynowego (po lewej na dole) ..... | 226 |
| Rysunek 19. Schemat organizacji Brygady Obrony Narodowej .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 228 |
| Rysunek 20. Rozmieszczenie Batalionów Obrony Narodowej na terenie II RP w przededniu wybuchu II wojny światowej .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 229 |
| Rysunek 21. Przegląd treści opracowanego przez Sztab Generalny WP (tymczasowego) Programu Szkolenia pododdziałów piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 245 |
| Rysunek 22. Wersja robocza Koncepcji Systemu Obrony Terytorialnej, opracowanej przez zespół pod kierownictwem wiceministra obrony narodowej dr hab. Romualda Szeremietiewa.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 257 |
| Rysunek 23. Proponowana przez zespół prof. gen. Bogusława Packa nowa struktura NSR .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 272 |
| Rysunek 24. Propozycje dyslokacji i zasad wykorzystania Terenowych Oddziałów Armii Krajowej .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 273 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rysunek 25. Proponowana przez zespół prof. gen. Bogusława Packa, struktura organizacyjna Terytorialnego Oddziału Armii Krajowej.....                                                                                                                                                                           | 274 |
| Rysunek 26. Zakres tematyczny oraz storna tytułowa podpisanej przez Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Obrony Narodowej Tomasza Siemoniaka - Koncepcji doskonalenia współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi na rzecz wsparcia systemu obronnego Rzeczypospolitej Polskiej ..... | 275 |
| Rysunek 27. Koncepcja prof. Ryszarda Jakubczaka i dr hab. Józefa Marcza dotycząca różnicy dowodzenia obroną terytorialną opartą na terytorialnych organach dowodzenia a obroną terytorialną podległą bezpośrednio centralnemu dowództwu – określoną jako wojska wewnętrzne .....                               | 277 |
| Rysunek 28. Pierwotna koncepcja struktury Obrony Terytorialnej inicjatywy „Odbudujmy Armię Krajową” stowarzyszenia Obrona Narodowa .....                                                                                                                                                                       | 278 |
| Rysunek 29 . Slajd z prezentacji dra Grzegorza Kwaśniaka przedstawionej członkom sejmowej Komisji Obrony Narodowej w dniu 10.03.2016r .....                                                                                                                                                                    | 290 |
| Rysunek 30. Wzór odznaki rozpoznawczej Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej, przeznaczonej na mundur wyjściowy (po lewej), mundur polowy .....                                                                                                                                                                 | 300 |
| Rysunek 31. Dokumenty doktrynalne Sił Zbrojnych RP wraz ze wskazanym miejscem – DD.3.40 dotyczącym Wojsk Obrony Terytorialnej.....                                                                                                                                                                             | 306 |
| Rysunek 32. Miejsce obrony terytorialnej w systemie obronnym państwa według doktrynalnego dokumentu: „Wojska Obrony Terytorialnej w operacji - DD.3.40 .....                                                                                                                                                   | 307 |
| Rysunek 33. Model szkolenia Wojsk Obrony Terytorialnej .....                                                                                                                                                                                                                                                   | 312 |
| Rysunek 34. Uzbrojenie oraz wyposażenie żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej według podręcznika do taktyki i szkolenia strzeleckiego .....                                                                                                                                                                     | 315 |
| Rysunek 35. Liczba przeszkolonych żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2016 – 2018 w ośrodkach podległych Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych .....                                                                                                                                          | 319 |
| Rysunek 36. Ogólna struktura Dowództwa Wojsk Obrony Terytorialnej.....                                                                                                                                                                                                                                         | 321 |
| Rysunek 37. Ogólna struktura brygady Wojsk Obrony Terytorialnej .....                                                                                                                                                                                                                                          | 321 |
| Rysunek 38. Ogólna struktura batalionu lekkiej piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej .....                                                                                                                                                                                                                       | 322 |
| Rysunek 39. Ogólna struktura kompanii lekkiej piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej.....                                                                                                                                                                                                                         | 323 |
| Rysunek 40. Ogólna struktura plutonu lekkiej piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej .....                                                                                                                                                                                                                         | 323 |
| Rysunek 41. Ogólna struktura sekcji lekkiej piechoty Wojsk Obrony Terytorialnej .....                                                                                                                                                                                                                          | 324 |
| Rysunek 42. Umieralność na choroby zakaźne (na 100.000 ludności) i procentowy udział zgonów z powodu tych chorób w ogólnej liczbie zgonów w Polsce w latach 1989-2018 .....                                                                                                                                    | 349 |
| Rysunek 43. Kraje, terytoria lub obszary, gdzie potwierdzono przypadki choroby COVID-19. Stan z 30 stycznia 2020r.....                                                                                                                                                                                         | 357 |
| Rysunek 44. Biuletyn Informacyjny Centrum Analiz Strategicznych z dnia 14 marca przygotowywany dla Prezesa Rady Ministrów oraz kierownictwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów .....                                                                                                                            | 369 |
| Rysunek 45. Struktura zakażeń wirusem SARS – CoV-2 – stan na dzień 08.04.2020r. ....                                                                                                                                                                                                                           | 372 |
| Rysunek 46. Dzienna liczba potwierdzonych przypadków COVID-19 w Polsce w dniach 18.04 – 17.05.2020r. ....                                                                                                                                                                                                      | 374 |
| Rysunek 47. Procedury opracowane przez Ministerstwo Zdrowia w zakresie postępowania z podejrzanymi o zachorowanie na COVID-19 w sytuacji transportu własnego do szpitala i późniejszego zaostrzenia przebiegu choroby.....                                                                                     | 378 |
| Rysunek 48. Wykaz „oddziałów covidowych” ujętych w rządowej Strategii Walki z Pandemią – jesień 2020. Wersja 1.0.....                                                                                                                                                                                          | 383 |
| Rysunek 49. Sumaryczna liczba wykrytych nowych przypadków COVID – 19 od marca do końca października 2020r.....                                                                                                                                                                                                 | 385 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rysunek 50. Prognozy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwa Zdrowia z dnia 07.11.2020r. dotyczące rozwoju pandemii COVID-19 w Polsce przy wprowadzenie dodatkowych zasad bezpieczeństwa .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 388 |
| Rysunek 51. Liczba posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w roku 2020 dotyczących pandemii COVID 19 .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 389 |
| Rysunek 52. Kopia stanowiska Rady Medycznej dot. rozwiązań zaproponowanych strategii „100 dni solidarności w walce z COVID-19” .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 390 |
| Rysunek 53. Szczegółowy raport Rządowego Centrum Bezpieczeństwa dot. sytuacji epidemiologicznej na dzień 20.02.2021r.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 393 |
| Rysunek 54. Dzienna liczba wykrytych zachorowań na COVID-19 w marcu i kwietniu 2021r. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 396 |
| Rysunek 55. Liczba posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w roku 2021 dotyczących pandemii COVID 19 .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 404 |
| Rysunek 56. Liczba dostępnych łóżek szpitalnych z respiratorami oraz zajęte łóżka przez chorych na COVID-19 według stanu na 2 listopada 2020 r., 6 kwietnia 2021 r. oraz 12 grudnia 2021r .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 406 |
| Rysunek 57. Liczba posiedzeń Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w roku 2022 dotyczących pandemii COVID 19 .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 410 |
| Rysunek 58. Wyniki badań CBOS z lat 2020 – 2022 dot. odpowiedzi na pytanie: „Jak, ogólnie rzecz biorąc, ocenia Pan(i) działania rządu mające na celu walkę z epidemią koronawirusa w Polsce?” .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 411 |
| Rysunek 59. Powiat słupecki na mapie województwa wielkopolskiego.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 448 |
| Rysunek 60. Obszary działania Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach Operacji Odporna Wiosna.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 466 |
| Rysunek 61. Formularz wywiadu epidemiologicznego na potrzeby monitorowania zachorowań na COVID-19. Wersja z roku 2021. Formularze były sukcesywnie aktualizowane w związku z dodaniem nowych możliwości testowania lub też przyjmowania kolejnych dawek szczepionki .....                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 469 |
| Rysunek 62. Algorytm działania na wypadek kontaktu żołnierza Wojsk Obrony Terytorialnej z osobą zakażoną lub podejrzaną o zakażenie wirusem SARS CoV-2 .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 471 |
| Rysunek 63. Ilość wniosków o wsparcie, kierowanych przez aplikację „Pomoc WOT” z domów pomocy społecznej do poszczególnych brygad WOT. Stan na maj 2022r. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 473 |
| Rysunek 64. Schemat ścieżki akceptowania wniosków składanych przez aplikację „Pomoc WOT” .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 474 |
| Rysunek 65. Weryfikacja tożsamości i wypełnienie formularza wywiadu epidemiologicznego w punkcie Test&Go współtworzonego przez 12WBOT .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 481 |
| Rysunek 66. Pobieranie wymazu w punkcie Test&Go współtworzonego przez 12WBOT.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 482 |
| Rysunek 67. Standardowy punkt Test&Go współtworzony przez 12WBOT .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 482 |
| Rysunek 68. Działania 12 WBOT w szpitalach. 1; 2; – pomoc w transporcie chorych (w pomarańczowym kombinezonie na 2 zdjęciu dowódca 124 batalionu lekkiej piechoty), 3; 4; - budowa polowych modułowych izb przyjęć, 5; 6; - dostarczanie środków do dezynfekcji oraz innego wyposażenia .....                                                                                                                                                                                                                                                                    | 487 |
| Rysunek 69. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Jaki zawód Pani/Pan wykonuje? Możliwe odpowiedzi: Lekarz, pielęgniarka, ratownik medyczny, inny zawód medyczny, opiekun w DPS, sekretarka medyczna/rejestratorka, pracownik administracyjny .....                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 492 |
| Rysunek 70. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Czy przed pandemią COVID-19 wiedział Pan/Pani o istnieniu Wojsk Obrony Terytorialnej? Możliwe odpowiedzi tak/nie.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 493 |
| Rysunek 71. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Czy posiada Pan/Pani wiedzę na temat czym są Wojska Obrony Terytorialnej? Możliwe odpowiedzi: Posiadam znaczącą wiedzę na ten temat (interesuje się tematyką bezpieczeństwa); Tak - jednak po raz pierwszy spotkałem się z tą formacją w trakcie pandemii jednak nie śledziłem/am dalszych informacji; Tak - jednak po raz pierwszy spotkałem się z tą formacją w trakcie pandemii i od tego czasu śledziłem/am dalsze działania formacji; Nie wiem czym są Wojska Obrony Terytorialne..... | 494 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Rysunek 72. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Czy w czasie pandemii COVID-19 bezpośrednio Pan/Pani współpracował/a z żołnierzami Wojsk Obrony Terytorialnej wykonującymi działania w Pani/Pana miejscu pracy? Możliwe odpowiedzi: Współpracowałem z żołnierzami WOT, obserwowałem działania żołnierzy WOT.....                                                                                                                                   | 495 |
| Rysunek 73. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: 7. Z jakimi działaniami wykonywanymi przez Wojska Obrony Terytorialnej w Pani/Pana miejscu pracy się Pani/Pan spotkał? Możliwe odpowiedzi: budowa polowych izb przyjęć, wsparcie rodzin personelu medycznego, prowadzenie wywiadów epidemiologicznych, pomiary temperatury, pobieranie wymazów, krwiodawstwo, działania administracyjne i porządkowe, ewakuacja DPS-ów, działania logistyczne..... | 496 |
| Rysunek 74. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Jak ocenia Pani/Pan zaangażowanie żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej w obowiązki wykonywane w czasie pandemii COVID-19? Możliwe odpowiedzi: byli bardzo zaangażowani w działania, byli umiarkowanie zaangażowani w działania, byli bierni - nie angażowali się w działania bez konkretnego polecenia/prośby.....                                                                                 | 497 |
| Rysunek 75. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani działania Wojsk Obrony Terytorialnej w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19?.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 499 |
| Rysunek 76. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani działania rządu w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19? .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 499 |
| Rysunek 77. Odpowiedź badanych w kwestionariuszu ankiety na pytanie: Czy Pana/Pani zdaniem w trakcie pandemii COVID-19 konieczna była pomoc Wojsk Obrony Terytorialnej w Pani/Pana miejscu pracy?.....                                                                                                                                                                                                                                                                  | 500 |
| Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 500 |
| Rysunek 78. Uproszczony schemat wzajemnego współoddziaływania podmiotów zapewniających bezpieczeństwo państwa w obszarze epidemicznym.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 517 |

## Spis tabel

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1. Tematyka posiedzeń Rady Gabinetowej w latach 1998 – 2020 .....                                                                                                                                                                                                                                                  | 133 |
| Tabela 2. Zestawienie tematyczne posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2014 – 2024..                                                                                                                                                                                                                          | 136 |
| Tabela 3. Przegląd wydatków na obronność państwa w latach 2004 – 2015.....                                                                                                                                                                                                                                                | 170 |
| Tabela 4. Stan etatowy i uzbrojenie poszczególnych typów batalionów Obrony Narodowej na początku roku 1939. ....                                                                                                                                                                                                          | 229 |
| Tabela 5. Harmonogram formowania jednostek wojsk obrony terytorialnej zawarty w Koncepcji Systemu Obrony Terytorialnej.....                                                                                                                                                                                               | 259 |
| Tabela 7. Szacowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej środki finansowe niezbędne do tworzenia i funkcjonowania Wojsk Obrony Terytorialnej w latach 2017 - 2019. Wyszczególniono jedynie koszty osobowe bez wzięcia pod uwagę uzbrojenia, budowy infrastruktury czy też dostosowania istniejących obiektów/budynków..... | 294 |
| Tabela 8. Rzeczywiste wydatki osobowe (w tys. zł.) przeznaczone na formowanie i utrzymanie Wojsk Obrony Terytorialnej w lata 2018 – 2019. ....                                                                                                                                                                            | 305 |
| Tabela 9. Zakres tematyczny szkolenia indywidualnego żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej. ....                                                                                                                                                                                                                           | 317 |
| Tabela 10. Środki wydatkowane przez NFZ na przeciwdziałanie pandemii COVID-19 do dnia 05.03.2021. ....                                                                                                                                                                                                                    | 431 |
| Tabela 11. Środki wydatkowane przez NFZ na przeciwdziałanie pandemii COVID-19 w roku 2021r. ....                                                                                                                                                                                                                          | 440 |
| Tabela 12. Analiza ryzyka wybranych działań w ramach operacji Odporna Wiosna. ....                                                                                                                                                                                                                                        | 470 |
| Tabela 13. Działania punktów wymazowych Test&Go (w formule DRIVE THRU) w Wielkopolsce w których służyli żołnierze z 12 Wielkopolskiej Brygady Obrony Terytorialnej. ....                                                                                                                                                  | 479 |
| Tabela 14. Ewakuacje domów pomocy społecznej przeprowadzone przez 12 Wielkopolską Brygadę Wojsk Obrony Terytorialnej.....                                                                                                                                                                                                 | 486 |

## **Załączniki**

### **Kwestionariusz wywiadu z drem Władysławem Kosiniakiem - Kamyszem**

1. Jak definiuje Pan Premier politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Czy według Pana Premiera – jako doktora nauk medycznych, polityka bezpieczeństwa RP powinna opierać się tylko i wyłącznie na klasycznym „militarnym” pojmowaniu tego pojęcia czy też aspekty zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego możemy zaliczyć do głównych elementów strategicznych tego procesu?
3. Jak ocenia Pan Premier ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podziela Pan opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia tej formacji, że miała to być „prywatna armia PiS/Antoniego Macierewicza”?
4. Czy dostrzega Pan Premier błędy w pierwszych etapach formowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?
5. Czy zadaniem Pana Premiera, Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednią formacją do reagowania w przypadku zagrożeń niemilitarnych czy też takie zadania powinny spoczywać na obronie cywilnej lub innych służbach?
6. Czy zdaniem Pana Premiera Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
7. Podczas posiedzenie Sejmu RP (22.05.2024r.), zapowiadał Pan Premier certyfikację Wojsk Obrony Terytorialnej. Na jakim obecnie etapie jest ten proces?
8. Czy zdaniem Pana Premiera wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
9. Jak Pan Premier ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?
10. Czy według Pana Premiera jakieś elementy działań Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 były nie do końca skuteczne i należy usprawnić pewne procedury, mechanizmy bądź elementy by działania tej formacji w przypadku zwalczania kolejnych zagrożeń pozamilitarnych, były jeszcze bardziej skuteczne?

### **Kwestionariusz wywiadu z Mariuszem Błaszczakiem**

1. Jak definiuje Pan Premier politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Skąd narodziła się idea powołania Wojsk Obrony Terytorialnej? Czy była to realizacja woli politycznej wyrażonej podczas kampanii parlamentarnej w 2015 roku czy też był to wynik wcześniejszych planów/analiz/koncepcji Ministerstwa Obrony Narodowej lub Sztabu Generalnego WP?
3. Czy podziela Pan Premier opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia WOT, że miała to być „prywatna armia lub bojówki PiS”?
4. Czy zdaniem Pana Premiera Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu? Jakie argumenty stały za takim podporządkowaniem WOT?
5. Jakie argumenty przemawiały za tym, by Wojsk Obrony Terytorialnej, stały się osobnym rodzajem Sił Zbrojnych RP a nie były np. częścią Wojsk Lądowych?
6. Co było podstawą określenia optymalnej liczebności Wojsk Obrony Terytorialnej na około 50 tys. żołnierzy?
7. Jak i dlaczego zmieniała się koncepcja tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej? W 2016 roku podczas posiedzenia Komisji Obrony Narodowej wspomniano, że podstawą formacji będzie tworzenie kompanii w każdym powiecie. Niestety nie zostało to zrealizowane, dlaczego więc porzucono ten zamiar?
8. Czy pomiędzy Panem Premierem a poprzednim szefem MON Antonim Macierewiczem były rozbieżności w planach: koncepcji, struktury, rozwoju lub działań WOT?
9. Czy dostrzega Pan Premier jakieś błędy w pierwszych etapach formowania Wojsk Obrony Terytorialnej w czasie urzędowania Ministra Antoniego Macierewicza?
10. Czy od samego początku tworzenia WOT przewidywano, że formacja będzie reagowała na zagrożenia niemilitarne – i czy jednym z planowanych do zwalczania zagrożeń miały być czynniki sanitarno – epidemiologiczne jak to miało miejsce później w czasie pandemii COVID-19?
11. Jak oceniłby Pan Premier przygotowanie polskiej administracji publicznej i służby zdrowia do zwalczania chorób zakaźnych w przededniu wystąpienia pandemii COVID-19? Czy państwo Polskie było gotowe na przeciwdziałanie zagrożeniom o takiej skali?



12. Kiedy w kierownictwie MON powstał pomysł (i kto był jego autorem), by wykorzystać Wojska Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19?
13. Czy Wojska Obrony Terytorialnej były gotowe do reagowania przeciw pandemii COVID-19 czy też miał to być test sprawności tej formacji?
14. Jak Pan Premier ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?
15. Czy według Pana Premiera jakieś elementy działań Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 były nie do końca skuteczne i należy usprawnić procedury działań na wypadek wystąpienia podobnych zdarzeń?

## Kwestionariusz wywiadu z Antonim Macierewiczem

1. Pytanie na rozgrzewkę: Jak definiuje Pan politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. W książce „Wygaszanie Polski” wydanej w marcu 2015r. pojawia się Pana artykuł w którym przedstawia Pan Minister swoją ówczesną diagnozę stanu naszej armii. Pojawia się też kwestia konieczności utworzenia obrony terytorialnej. Skąd więc i kiedy po raz pierwszy narodziła się idea powołania WOT? Czy była to realizacja zamierzeń politycznych czy też był to wynik wcześniejszych planów/analiz/koncepcji Ministerstwa Obrony Narodowej lub Sztabu Generalnego WP?
3. W tej samej publikacji, negatywnie ocenia Pan Minister ówczesną nową strukturę dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP opartą na Dowództwie Generalnym oraz Dowództwie Operacyjnym Sił Zbrojnych co miało prowadzić do marginalizacji Sztabu Generalnego. Stan ten ocenił Pan jako dysfunkcyjny i niekonstytucyjny. Czy w czasie rządów Zjednoczonej Prawicy udało się zmienić i naprawić te zależności?
4. Zaledwie kilka tygodni po wygranych wyborach przez Zjednoczoną Prawicę, powołał Pan Minister dra Grzegorza Kwaśniaka na stanowisko pełnomocnika ds. utworzenia obrony terytorialnej. Jaką rolę w tworzeniu WOT-u odegrał pan doktor oraz dlaczego akurat jemu została powierzona ta misja?
5. Jak wyglądała praca nad koncepcją utworzenia obrony terytorialnej? Jaka była w tym procesie rola Pana Ministra? Skąd czerpano główne założenia? Jakie ośrodki były zaangażowane w proces tworzenia koncepcji (Sztab Generalny WP, BBN, uczelnie wojskowe, niezależni eksperci)?
6. Do jakich doświadczeń odwoływano się pisząc koncepcję utworzenia obrony terytorialnej? Czy były to doświadczenia historyczne takie jak Obrona Narodowa z czasów II RP, Armia Krajowa lub Wojska Obrony Terytorialnej Kraju z czasu PRL czy też wnioski z działań formacji terytorialnych w innych państwach?
7. W marcu 2016 r. prezentując w Sejmie koncepcje Wojsk Obrony Terytorialnej, mówiono że formacja ta powinna opierać się na zbudowaniu kompani w każdym powiecie. Jak wiemy nie zostało to później realizowane. Kiedy i dlaczego odrzucono ten pomysł?

8. Czy w wyniku prac nad koncepcją tworzenia obrony terytorialnej, pojawiły się założenia i pomysły, które od razu zostały odrzucone? Jeśli tak to jakie?
9. Czy od samego początku tworzenia założeń WOT przewidywano, że formacja będzie reagowała na zagrożenia niemilitarne – i czy jednym z planowanych do zwalczania zagrożeń miały być czynniki sanitarno – epidemiologiczne jak to miało miejsce później w czasie pandemii COVID-19?
10. Co sprawiło, że powołał Pan gen. Wiesława Kukułę na pierwszego dowódcę WOT? Czy pan generał przekonał kierownictwo MON do powierzenia mu tego zadania?
11. Czy zdaniem Pana Ministra Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu? Jakie argumenty stały za takim podporządkowaniem WOT?
12. Czy dostrzega Pan Minister błędy w pierwszych etapach formowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?
13. Czy Pana zdaniem wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
14. Jak Pan ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?
15. Czy według Pana jakieś elementy działań Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 były nie do końca skuteczne i należy usprawnić pewne procedury, mechanizmy bądź elementy by działania tej formacji w przypadku zwalczania kolejnych zagrożeń pozamilitarnych, były jeszcze bardziej skuteczne?

### **Kwestionariusz wywiadu z drem Januszem Onyszkiewiczem**

1. Jak definiuje Pan minister politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. W 1990 roku, zostaje Pan pierwszym cywilnym wiceministrem obrony narodowej. Jak więc wyglądała Pana droga do tego stanowiska i dlaczego jako były opozycjonista chciał się Pan realizować właśnie w tematyce bezpieczeństwa?
3. Początek lat 90. minionego stulecia to powolne wychodzenie z realiów epoki PRL. W roku gdy zostaje Pan wiceszefem MON, zostaje rozwiązany Układ Warszawski, więc jakie były Pana pierwsze plany i działania w resorcie? Które udało się zrealizować a które niestety nie? Jakie były ówczesne koncepcje co zrobić z odziedziczoną po PRL prawie 400 tys. armią przygotowaną bardziej do ataku na państwa NATO, niż obrony?
4. Następnie dwukrotnie był pan Ministrem Obrony Narodowej w tym osobą, która wprowadziła Siły Zbrojne RP do NATO. Jak więc wyglądała droga do członkostwa w tym sojuszu? Kiedy pojawiły się polityczne decyzje, że należy zmierzać właśnie w tę stronę? I jak na taką zmianę reagowało wojsko, które do tej pory było uczone i szkolone, że NATO to najgorszy wróg?
5. W 1997 powołuje Pan minister zespół ds. opracowania koncepcji obrony terytorialnej, na którego czele staje pan zastępca Romuald Szeremietiew – reprezentujący koalicyjną Akcję Wyborczą Solidarność. Jak ówczesnie zapatrywał się Pan na ideę tworzenia obrony terytorialnych? Czy na przełomie wieków w okresie de facto redukcji stanu sił zbrojnych i jednocześnie powszechnego obowiązkowego poboru, Polska potrzebowała takiej formacji?
6. 15.12.1999r. w Sejmie RP obszernie mówił Pan na temat obrony terytorialnej, planując budowę brygady w każdym województwie, jednak sceptycznie odnosząc się do pewnych założeń tego przedsięwzięcia i tu zacytuje: „Przyznam jednak, że nie odpowiada mi model bardzo małej armii zawodowej i wielkiego pospolitego ruszenia w postaci obrony terytorialnej. Wydaje się, że pewna równowaga pomiędzy tymi dwoma rodzajami sił zbrojnych powinna zostać utrzymana, dlatego że wojska obrony terytorialnej z konieczności muszą być wyposażone w stosunkowo lekki sprzęt i w związku z tym nie mogą realizować głównych zadań strategicznych”. Jak więc Pana zdaniem powinny być zbudowane i funkcjonować te formacje? Czy miał Pan koncepcję odmienną od wiceministra Szeremietiewa?

7. Jak ocenia Pan minister ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podziela Pan opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia tej formacji, że miała to być „prywatna armia PiS/Antoniego Macierewicza”?
8. Czy zdaniem Pana ministra Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
9. Już na początku 2017 roku, przewidział Pan, że z WOT może wywodzić się nowy Szef Sztabu Generalnego WP, i po raz kolejny zacytuje Pana wypowiedź: „Skoro już mowa o dowódcy, to rodzi się pytanie, po co w ogóle jest dowództwo OT? Wojska OT mają działać w rozproszeniu i stosunkowo niewielkich grupach (...) Mając taką rozbudowaną czapę dowódczą, można łatwo awansować zaufanych i sprawdzonych ideologicznie ludzi nie tylko do szczebla kapitana czy majora, jak by to miało miejsce w prawidłowo budowanej strukturze OT, ale właśnie do stopnia generała. A – kto wie – z czasem może nawet znaleźć tam przyszłego szefa Sztabu Generalnego”. Jak więc Pan minister ocenia, że obecnie najwyżsi dowódcy w Tym Szef Sztabu Generalnego a także Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, wywodzą się właśnie z WOT?
10. Czy zadaniem Pana Ministra, Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednią formacją do reagowania w przypadku zagrożeń niemilitarnych czy też takie zadania powinny spoczywać na obronie cywilnej lub innych służbach?
11. Czy zdaniem Pana ministra wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
12. Jak Pan Minister ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 podczas operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?

## Kwestionariusz wywiadu z dr hab. Romualdem Szeremietiewem

1. Jak definiuje Pan minister politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Początek lat 90. minionego stulecia to powolne wychodzenie z realiów epoki PRL. Po transformacji ustrojowej, zostaje Pan wiceszefem MON - jakie były Pana pierwsze plany i działania w resorcie? Które udało się zrealizować a które niestety nie? Jakie były ówczesne koncepcje co zrobić z odziedziczoną po PRL prawie 400 tys. armią przygotowaną bardziej do ataku na państwa NATO, niż obrony?
3. W 1997 minister Obrony Janusz Onyszkiewicz powołuje zespół ds. opracowania koncepcji obrony terytorialnej, na którego czele staje pan jako wiceszef resortu. Jak ówczesnie zapatrywał się Pan na ideę tworzenia obrony terytorialnych?
4. Kiedy po raz pierwszy pojawił się u Pana ministra pomysł konieczności budowania obrony terytorialnej oraz skąd czerpał Pan wzorce koncepcyjne? Czy było to nawiązanie do Obrony Narodowej z czasów II RP czy też Wojsk Obrony Terytorialnej Kraju PRL lub też innych wzorców zagranicznych?
5. Jakie główne założenia wypracował Pana zespół? Jaka miała być ówczesnie wielkość OT (oraz z czego to wynikało)? Jakie zadania miały realizować te siły oraz czy miały być częścią Wojsk Lądowych czy też samodzielnym rodzajem Sił Zbrojnych?
6. Czy w opinii Pana ministra, III RP w latach 90. minionego stulecia potrzebowała obrony terytorialnej – szczególnie biorąc pod uwagę powszechnie odczuwalny brak zagrożeń i poczucie „końca historii” oraz nadal funkcjonujący powszechny pobór? Czy na przełomie wieków w okresie de facto redukcji stanu sił zbrojnych, Polska potrzebowała takiej formacji?
7. Jak do pomysłu tworzenia OT odnosił się Pana ówczesny szef - Minister Janusz Onyszkiewicz, który nieco sceptycznie wypowiadał się na ten temat w Sejmie RP 15.12.1999r: „Przyznam jednak, że nie odpowiada mi model bardzo małej armii zawodowej i wielkiego pospolitego ruszenia w postaci obrony terytorialnej. Wydaje się, że pewna równowaga pomiędzy tymi dwoma rodzajami sił zbrojnych powinna zostać utrzymana, dlatego że wojska obrony terytorialnej z konieczności muszą być wyposażone w stosunkowo lekki sprzęt i w związku z tym nie mogą realizować głównych zadań strategicznych”.

8. Jak ocenia Pan minister ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podziela Pan opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia tej formacji, że miała to być „prywatna armia PiS/Antoniego Macierewicza”?
9. W 2016 roku na znak protestu przeciwko działaniom ministra Antoniego Macierewicza odszedł Pan ze stanowiska profesora Akademii Obrony Narodowej. Z którymi działaniami szefa MON się Pan nie zgadzał?
10. Czym różniła się Pana koncepcja OT od tej stworzonej przez Antoniego Macierewicza i dra Grzegorza Kwaśniaka?
11. Czy zdaniem Pana ministra Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
12. Czy zadaniem Pana Ministra, Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednią formacją do reagowania w przypadku zagrożeń niemilitarnych czy też takie zadania powinny spoczywać na obronie cywilnej lub innych służbach?
13. Czy zdaniem Pana ministra wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
14. Jak Pan Minister ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 podczas operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?

## Kwestionariusz wywiadu z Marcinem Ociepą

1. Jak definiuje Pan doktor politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Jak ocenia Pan Minister ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podziela Pan opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia tej formacji, że miała to być „prywatna armia PiS/Antoniego Macierewicza”?
3. Skąd narodziła się idea powołania Wojsk Obrony Terytorialnej? Czy była to realizacja woli politycznej wyrażonej podczas kampanii parlamentarnej w 2015 roku czy też był to wynik wcześniejszych planów/analiz/koncepcji Ministerstwa Obrony Narodowej lub Sztabu Generalnego WP?
4. Jak wyglądała praca nad koncepcją utworzenia obrony terytorialnej? Czy główne założenia działań formacji były przekazywane przez ówczesne kierownictwo MON czy też założenia zostały wypracowane na bazie działań koncepcyjno – analitycznych. Jakie ośrodki były zaangażowane w proces tworzenia koncepcji (Sztab Generalny WP, BBN, uczelnie wojskowe, niezależni eksperci)?
5. Dlaczego Wojska Obrony Terytorialnej były i są podporządkowane bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie tak jak pozostałe rodzaje sił zbrojnych – Sztabowi Generalnemu WP?
6. Jak i dlaczego zmieniała się koncepcja Wojsk Obrony Terytorialnej? W 2016 roku podczas posiedzenia Komisji Obrony Narodowej, prezentując założenia tej formacji wspomniano, że podstawą formacji będzie tworzenie kompanii w każdym powiecie. Niestety nie zostało to zrealizowane, dlaczego więc porzucono ten zamiar?
7. Czy dostrzega Pan błędy w pierwszych etapach formowania lub późniejszego rozwoju nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?
8. Czy od samego początku tworzenia WOT przewidywano, że formacja będzie reagowała na zagrożenia niemilitarne – i czy jednym z planowanych do zwalczania zagrożeń miały być czynniki sanitarno – epidemiologiczne jak to miało miejsce później w czasie pandemii COVID-19?
9. Jak oceniłby Pan przygotowanie polskiej administracji publicznej i służby zdrowia do zwalczania chorób zakaźnych w przededniu wystąpienia pandemii COVID-19? Czy państwo Polskie było gotowe na przeciwdziałanie zagrożeniom o takiej skali?



10. Kiedy w kierownictwie MON powstał pomysł wykorzystania Sił Zbrojnych RP a w szczególności WOT do przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19. Czy formacja ta była do tego gotowa czy też miał to być test jej sprawności? Czy wykorzystanie WOT to tych działań było słuszne i celowe?
11. Jak Pan ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?
12. Czy według Pana jakieś elementy działań Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 były nie do końca skuteczne i należy usprawnić procedury działań na wypadek wystąpienia podobnych zdarzeń?

## **Kwestionariusz wywiadu z Wojciechem Koniecznym**

1. Jak definiuje Pan Minister politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Jak oceniłby Pan przygotowanie polskiej administracji publicznej i służby zdrowia do zwalczania chorób zakaźnych w przededniu wystąpienia pandemii COVID-19? Czy państwo Polskie było gotowe na przeciwdziałanie zagrożeniom o takiej skali?
3. Jaka Pana zdaniem powinna być rola Senatu RP w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa RP oraz jak te zadania były wykonywane w czasie pandemii COVID-19? Czy powinno to być i było kontrolowanie władzy wykonawczej czy też postawienie nacisku na przygotowywanie projektów własnych rozwiązań prawnych?
4. Już w lutym 2020r. zabierał Pan głos w Senacie RP na temat ewentualnych konsekwencji zakażenia wirusem SARS CoV-2, pytając ówczesnego wiceministra Waldemara Kraske o procedury postępowania z osobami potencjalnie chorymi. Jak więc ocenia Pan działania polskich władz (a szczególnie Ministerstwa Zdrowia) z początku pandemii COVID-19? Czy zarówno parlamentarzyści jak i opinia publiczna byli w należyty sposób informowani o zagrożeniu?
5. Również na początku 2020r., był Pan zwolennikiem przyjęcia tzw. specustawy covidowej mówiąc: „Uchwalmy tę ustawę i przejdźmy do szybszych, konkretnych działań”. Czy więc wprowadzone rozwiązania przyczyniły się do faktycznie szybkich i konkretnych działań czy też tak jak później postulował Senat RP, należało sięgnąć po bardziej kompleksowe konstytucyjne rozwiązania - wprowadzenie stanu wyjątkowego?
6. W czasie pandemii COVID-19, Senat RP przyjął przynajmniej trzy uchwały wzywające rząd do podjęcia bardziej zdecydowanych działań w związku z rosnącą liczbą zakażeń. Czy te akty prawne w jakimś stopniu zostały zrealizowane?
7. Jak ocena Pan działania rządu dotyczące zwalczania pandemii COVID-19, czy były celowe, transparentne i adekwatne do zaistniałej sytuacji?
8. Jak skomentuje Pan raporty Najwyższej Izby Kontroli negatywnie oceniające działania administracji publicznej w czasie pandemii? W dokumentach tych pojawiały się zarzuty zbyt słabej koordynacji działań, niegospodarności zakupów czy też błędów w procesie tworzenia i działania szpitali tymczasowych.
9. W przeciwdziałaniu pandemii COVID-19 brały również udział służby mundurowe i Siły Zbrojne RP a szczególnie Wojska Obrony Terytorialnej. Jak Pan ocenia

zaangażowanie oraz działania podjęte przez tą ostatnią formację, która zarówno dostarczała środki ochrony osobistej, ewakuowała pacjentów DPS-ów czy też tworzyła mobilne punkty wymazowe?

10. Wracając do Wojsk Obrony Terytorialnej – jak ocenia Pan idee powstania tej formacji? Czy właśnie takie siły i środki mogą być przydatne w przeciwdziałaniu zagrożeniom niemilitarnym takim jak pandemia/epidemia czy też formacja ta jak określali ją niektórzy publicyści była prywatnym wojskiem PiS/Antoniego Macierewicza?

### **Kwestionariusz wywiadu z Jerzym Wcisłą**

1. Jak definiuje Pan Senator politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Jaka zdaniem Pana Senatora powinna być rola Senatu RP w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa RP oraz jak te zadania były wykonywane w czasie pandemii COVID-19? Czy powinno to być i było kontrolowanie władzy wykonawczej czy też postawienie nacisku na przygotowywanie projektów własnych rozwiązań prawnych?
3. Jak oceniłby Pan Senator przygotowanie polskiej administracji publicznej i służby zdrowia do zwalczania chorób zakaźnych w przededniu wystąpienia pandemii COVID-19? Czy państwo Polskie było gotowe na przeciwdziałanie zagrożeniom o takiej skali?
4. Jak ocena Pan Senator działania rządu dotyczące zwalczania pandemii COVID-19, czy były celowe, transparentne i adekwatne do zaistniałej sytuacji?
5. Jak skomentuje Pan Senator krytyczne raporty Najwyższej Izby Kontroli negatywnie oceniające działania administracji publicznej w czasie pandemii? W dokumentach tych pojawiały się zarzuty zbyt słabej koordynacji działań, niegospodarności zakupów czy też błędów w procesie tworzenia i działania szpitali tymczasowych.
6. Jak ocenia Pan Senator ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podziela Pan opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia tej formacji, że miała to być „prywatna armia PiS/Antoniego Macierewicza”?
7. Czy dostrzega Pan Senator błędy w pierwszych etapach formowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?
8. Czy zadaniem Pana Senatora, Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednią formacją do reagowania w przypadku zagrożeń niemilitarnych czy też takie zadania powinny spoczywać na obronie cywilnej lub innych służbach?
9. Czy zdaniem Pana Senatora Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i nadal jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
10. Jak Pan Senator ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 podczas operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?

### **Kwestionariusz wywiadu z prof. Ryszardem Jakubczakiem**

1. Jak definiuje Pan Profesor politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. W swojej działalności naukowej skupiał się Pan Profesor głównie na tematyce obrony terytorialnej, będąc autorem wielu monografii o tej tematyce spopularyzował Pan omawiane zagadnienie. Kiedy po raz pierwszy zainteresował się Pan tym przedmiotem oraz uznał, że do szeroko rozumianej racji stanu III RP, należy budowa skutecznego systemu obrony terytorialnej?
3. W na przełomie lat 1997/1998 wszedł Pan Profesor w skład zespołu ds. opracowania koncepcji obrony terytorialnej powołanego przez Ministra Obrony Narodowej Janusza Onyszkiewicza, na którego czele stanął dr hab. Romuald Szeremietiew. Do jakich wzorców odwoływali się członkowie tego gremium przy tworzeniu założeń dokumentu? Czy było to nawiązanie do Obrony Narodowej z czasów II RP, Armii Krajowej czy też Wojsk Obrony Terytorialnej Kraju PRL lub innych wzorców zagranicznych?
4. Jakie główne założenia wypracował zespół w którym Pan profesor pracował? Jaka miała być ówczesnie wielkość OT (oraz z czego to wynikało)? Jakie zadania miały realizować te siły oraz czy miały być częścią Wojsk Lądowych czy też samodzielnym rodzajem Sił Zbrojnych RP?
5. Czy w opinii Pana Profesora III RP w latach 90. minionego stulecia potrzebowała obrony terytorialnej – szczególnie biorąc pod uwagę powszechnie odczuwalny brak zagrożeń i poczucie „końca historii” oraz nadal funkcjonujący powszechny pobór? Czy na przełomie wieków w okresie de facto redukcji stanu sił zbrojnych, Polska potrzebowała takiej formacji?
6. Czy brał Pan Profesor udział w pracach nad tworzeniem koncepcji Wojsk Obrony Terytorialnej, zainicjowanej przez Antoniego Macierewicza i prowadzonej przez zespół dra Grzegorza Kwaśniaka?
7. Jak ocenia Pan Profesor ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podziela Pan opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia tej formacji, że miała to być „prywatna armia PiS/Antoniego Macierewicza”?

8. Czy dotychczasowe badania i przemyślenia Pana Profesora na temat kształtu obrony terytorialnej różnią się od założeń utworzonych w 2017r. Wojsk Obrony Terytorialnej?
9. Czy dostrzega Pan Profesor jakieś błędy lub zaniedbania w procesie tworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej? Czy obrona terytorialna powinna być osobnym rodzajem Sił Zbrojnych RP czy też mieć inne miejsce w systemie bezpieczeństwa państwa?
10. Czy zdaniem Pana Profesora Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
11. Czy zadaniem Pana Profesora, Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednią formacją do reagowania w przypadku zagrożeń niemilitarnych czy też takie zadania powinny spoczywać na obronie cywilnej lub innych służbach?
12. Czy zdaniem Pana Profesora wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
13. Jak Pan Profesor ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 podczas operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?

### **Kwestionariusz wywiadu z prof. Jarosławem Pinkasem**

1. Jak definiuje Pan profesora politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Jak oceniłby Pan Profesor przygotowanie polskiej administracji publicznej i służby zdrowia do zwalczania chorób zakaźnych w przededniu wystąpienia pandemii COVID-19? Czy państwo Polskie i nasze prawodawstwo było gotowe na przeciwdziałanie zagrożeniom o takiej skali?
3. 4 lutego 2020r. wraz z Ministrem Waldemarem Kraską podczas posiedzenia senackiej Komisji Zdrowia, przekonywał Pan zgromadzonych, że kierowana przez Pana Instytucja ma 101 lat doświadczenia i jest dobrze przygotowana do zwalczania chorób zakaźnych a także nie jest konieczne zwoływanie sztabów kryzysowych a jedynie wrodzenie doświadczeń z czasów tzw. świńskiej grypy. Jak więc wyglądała Głównego Inspektoratu Sanitarnego w styczniu – lutym 2020r.?
4. Również w lutym 2020 roku Minister Zdrowia polecił Panu jako Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu, przygotowanie krajowego planu działania na wypadek wystąpienia w Polsce przypadków podejrzenia lub zakażenia SARS-CoV-2. Jakie zalecenia i rekomendacje znalazły się w tym dokumencie? Jak szacował Pan ryzyko masowego wystąpienia zakażeń w Polsce? Dokument ten został zatwierdzony 26 lutego, czy został on wprowadzony w życie?
5. W jaki sposób powstawały pierwsze strategie i plany walki z pandemią? Ówczesne charakterystyka wirusa SARS CoV-2 i zagrożeń jakie niesie nie nabyły jeszcze tak dobrze zbadane, skąd więc czerpano doświadczenia? Czy były to analizy działań innych państwa np. Chin i Włoch czy też np. w Głównym Inspektoracie Sanitarnym powstawały autorskie koncepcje zarządzania sytuacją?
6. Czy po pierwszym wykrytym przypadku COVID-19, zaskoczyła Pana dynamika nowych zakażeń?
7. Jak wyglądała Pana współpraca z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministerstwem Zdrowia w pierwszej fali pandemii? Gdzie zapadały główne decyzje dotyczące wprowadzanych działań? Czy były to posiedzenia Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego czy też jakieś inne mniej formalne gremia?
8. W jednym z wywiadów mówił Pan: *„Nie ja przyniosłem koronawirusa do Polski. Robiłem wszystko, co było możliwe, aby było dobrze. Czy mogłoby być lepiej? Być*

*może, zawsze może być lepiej*”. Biorąc pod uwagę ten autokrytycyzm, jakie działania z dzisiejszej perspektywy czasu podjąłby Pan inaczej?

9. Czy zdaniem Pana profesora rząd popełnił błędy w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19? Czy wszystkie wprowadzane restrykcje zdaniem Pana profesora były uzasadnione?
10. Jak skomentuje Pan Profesor krytyczne raporty Najwyższej Izby Kontroli negatywnie oceniające działania administracji publicznej w czasie pandemii? W dokumentach tych pojawiały się zarzuty zbyt słabej koordynacji działań, niegospodarności zakupów czy też błędów w procesie tworzenia i działania szpitali tymczasowych.
11. Do działań przeciwpandemicznych zostały skierowane służby mundurowe i Siły Zbrojne RP. Szczególną rolę odegrały także Wojska Obrony Terytorialnej. Jak Pan profesor ocenia działania podjęte przez WOT w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?



### **Kwestionariusz wywiadu z prof. gen. Bogusławem Packiem**

1. Jak definiuje Pan profesor politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Był Pan profesor doradcą a później pełnomocnikiem Ministra Obrony Narodowej ds. społecznych inicjatyw proobronnych, pod Pana kierownictwem powstały takie dokumenty jak: „Reforma Narodowych Sił Rezerwowych - utworzenie Armii Krajowej” czy też „Koncepcja doskonalenia współpracy MON z organizacjami proobronnymi”. Czy takie działania świadczą o tym, że minister Tomasz Siemoniak, planował stworzyć obronę terytorialną jeszcze przed 2015 rokiem?
3. Czy wyniki prac Pana zespołu były konsultowane ze Sztabem Generalnym RP i jak ten organ ówczesnie odnosił się do idei tworzenia obrony terytorialnej / Armii Krajowej?
4. Dlaczego zdaniem Pana profesora, Narodowe Siły Rezerwowe nie okazały się sukcesem i nie podjęto próby realizacji założeń wspomnianego dokumentu mającego prowadzić do przekształcenia ich w samodzielną terytorialną Armię Krajową?
5. Czy wyniki pracy Pana i Pana zespołu były wzięte pod uwagę przez kolejnego Ministra Obrony Narodowej i zaimplementowane do późniejszej koncepcji obrony terytorialnej?
6. Jakie dostrzega Pan profesor największe różnice pomiędzy koncepcją budowy obrony terytorialnej swojego autorstwa a tą zaproponowaną przez dra Grzegorza Kwaśniaka i później zrealizowaną przez Antoniego Macierewicza? Które z tych założeń wydawało się bardziej adekwatne do sytuacji?
7. Jak ocenia Pan profesor ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podziela Pan opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia tej formacji, że miała to być „prywatna armia PiS/Antoniego Macierewicza”?
8. Czy zdaniem Pana profesora Wojska Obrony Terytorialnej powinny być samodzielnym rodzajem Sił Zbrojnych RP czy też np. funkcjonować w ramach Wojsk Lądowych lub innej struktury?
9. Czy dostrzega Pan profesor błędy w pierwszych etapach formowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?

10. Czy zdaniem Pana profesora Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i nadal jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
11. Czy zadaniem Pana profesora, Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednią formacją do reagowania w przypadku zagrożeń niemilitarnych (w tym przeciwepidemicznych) czy też takie zadania powinny spoczywać na obronie cywilnej lub innych służbach?
12. Czy zdaniem Pana profesora wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
13. Jak Pan profesor ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 podczas operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?

### **Kwestionariusz wywiadu z gen. Maciejem Kliszem**

1. Jak definiuje Pan generał politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Jest Pan generał świetnie wykształconym oficerem z rodowodem z Wojsk Specjalnych, jak więc wyglądała Pana droga do Wojsk Obrony Terytorialnej? Czy Pana inicjatywą była chęć dołączenia do nowo formowanego rodzaju sił zbrojnych, czy też była to decyzja przełożonych?
3. Generał Kukula, podczas przekazania dowództwa nad Wojskami Obrony Terytorialnej, mówił, że jest Pan jednym z najsukuteczniejszych oficerów, który istotnie przyczynił się do budowy WOT. Jakie więc były największe wyzwania, z którymi musiał się Pan zmierzyć przy procesie tworzenia tej formacji?
4. Jak wyglądał Pana typowy dzień pracy jako Szefa Sztabu Wojsk Obrony Terytorialnej?
5. W marcu 2016 r. w Sejmie RP zaprezentowano koncepcje Wojsk Obrony Terytorialnej, mówiono że formacja ta powinna opierać się na zbudowaniu kompani w każdym powiecie. Niestety nie zostało to później realizowane. Kiedy i dlaczego odrzucono pomysł by WOT był w każdym powiecie?
6. Czy dostrzega Pan generał jakieś błędy w pierwszych etapach formowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?
7. Czy zdaniem Pana generała Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
8. Czy od samego początku budowy WOT przewidywano, że formacja będzie reagowała na zagrożenia niemilitarne – i czy jednym z planowanych do zwalczania zagrożeń miały być czynniki sanitarno – epidemiologiczne jak to miało miejsce później w czasie pandemii COVID-19?
9. Kiedy pojawił się i z czyjej wyszedł inicjatywy pomysł o tym by skierować Wojska Obrony Terytorialnej do działań w walce z pandemią COVID-19? Kto był autorem założeń operacji: „Odporna Wiosna” i „Trwała Odporność”?
10. Czy zdaniem Pana generała wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
11. Jak Pan generał ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?

12. Czy według Pana generała jakieś elementy działań Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 były nie do końca skuteczne i należy usprawnić pewne procedury, mechanizmy bądź elementy by działania tej formacji w przypadku zwalczania kolejnych zagrożeń pozamilitarnych, były jeszcze bardziej skuteczne?

### **Kwestionariusz wywiadu z gen. Mirosławem Różańskim**

1. Jak definiuje Pan Senator politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Jaka zdaniem Pana Senatora powinna być rola Senatu RP w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa RP? Czy powinno to być kontrolowanie władzy wykonawczej czy też przygotowywanie projektów własnych rozwiązań prawnych lub wspieranie Ministerstwa Obrony Narodowej?
3. Jak ocenia Pan Senator ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podtrzymuje Pan opinię, zaprezentowaną kilka lat temu, w książce: „Dlaczego przegramy wojnę z Rosją?” o tym, że formacja ta to: „propagandowy chwyt ministra Macierewicza, bardziej fikcyjny twór niż realna siła bojowa”?
4. Antoni Macierewicz po objęciu urzędu Ministra Obrony Narodowej powołał pełnomocnika ds. utworzenia obrony terytorialnej. Czy w procesie tworzenia założeń WOT, Ministerstwo Obrony Narodowej konsultowało z Panem jako Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, koncepcję budowy tej formacji? Czy MON, Pana zdaniem konsultował ten projekt z szeroko rozumianym środowiskiem wojskowym?
5. Czy dostrzega Pan Senator błędy w pierwszych etapach formowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?
6. Czy zdaniem Pana Senatora Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i nadal jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
7. W raporcie opublikowanym przez Fundację Stratpoints w 2018r., którego autorami było pięciu generałów w tym Pan, pojawiła się ocena, że nakłady finansowe na budowę Wojsk Obrony Terytorialnej, mogą się negatywnie odbić na zakupie sprzętu dla innych rodzajów SZ RP. Czy przewidywania te się urzeczywistniły?
8. Czy zadaniem Pana Senatora, Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednią formacją do reagowania w przypadku zagrożeń niemilitarnych czy też takie zadania powinny spoczywać na obronie cywilnej lub innych służbach?
9. Czy zdaniem Pana Senatora wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?

10. Jak Pan Senator ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 podczas operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?

## Kwestionariusz wywiadu z drem Grzegorzem Kwaśniakiem

1. Jak definiuje Pan doktor politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Skąd narodziła się idea powołania Wojsk Obrony Terytorialnej? Czy była to realizacja woli politycznej wyrażonej podczas kampanii parlamentarnej w 2015 roku czy też był to wynik wcześniejszych planów/analiz/koncepcji Ministerstwa Obrony Narodowej lub Sztabu Generalnego WP?
3. Zaledwie kilka tygodni po utworzeniu rządu przez Zjednoczoną Prawicę, został Pan powołany przez Ministra Obrony Narodowej na stanowisko pełnomocnika ds. utworzenia obrony terytorialnej. Jakie miał Pan dotychczasowe doświadczenie w zakresie OT i jak udało się Panu przekonać ministra do powierzenia Panu tak ważnej roli w zakresie planowanego tworzenia nowej formacji?
4. Jak wyglądała praca nad koncepcją utworzenia obrony terytorialnej? Czy główne założenia działań formacji były przekazywane przez ówczesne kierownictwo MON czy też założenia zostały wypracowane na bazie działań koncepcyjno – analitycznych. Jakie ośrodki były zaangażowane w proces tworzenia koncepcji (Sztab Generalny WP, BBN, uczelnie wojskowe, niezależni eksperci)?
5. Do jakich doświadczeń odwoływano się pisząc koncepcję utworzenia obrony terytorialnej? Czy były to doświadczenia historyczne takie jak Obrona Narodowa z czasów II RP, Armia Krajowa lub Wojska Obrony Terytorialnej Kraju z czasu PRL czy też wnioski z działań formacji terytorialnych w innych państwach?
6. Czy w wyniku prac nad koncepcją tworzenia obrony terytorialnej, pojawiły się założenia i pomysły, które od razu zostały odrzucone? Jeśli tak to jakie?
7. Czy od samego początku tworzenia założeń WOT przewidywano, że formacja będzie reagowała na zagrożenia niemilitarne – i czy jednym z planowanych do zwalczania zagrożeń miały być czynniki sanitarno – epidemiologiczne jak to miało miejsce później w czasie pandemii COVID-19?
8. Jaką strukturę miało Biuro ds. Utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej. Ilu liczyło pracowników oraz na jakie dzieliło się komórki organizacyjne?
9. Biuro ds. Utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej działało relatywnie długo – jak podaje MON aż do roku 2020. Jakie więc wykonywało zadania w latach gdy formacja już istniała i czy jego kompetencje częściowo nie pokrywały się z Dowództwem Wojsk Obrony Terytorialnej?

10. Czy dostrzega Pan błędy w pierwszych etapach formowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?
11. Czy Pana zdaniem Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
12. Czy Pana zdaniem wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
13. Jak Pan ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?
14. Czy według Pana jakieś elementy działań Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 były nie do końca skuteczne i należy usprawnić pewne procedury, mechanizmy bądź elementy by działania tej formacji w przypadku zwalczania kolejnych zagrożeń pozamilitarnych, były jeszcze bardziej skuteczne?



### **Kwestionariusz wywiadu z drem Jackiem Bartkowiakiem**

1. Jak definiuje Pan doktor politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. Pierwszy przypadek COVID-19 wykryto 4 marca 2020 roku a dzień później w Starostwie Powiatowym w Słupcy zorganizowano spotkanie z burmistrzami, wójtami i przedstawicielami powiatowych instytucji, inspekcji i straży. Czy taka inicjatywa by na terenie powiatu, koordynować działania wraz z przedstawicielami gmin wyszła z Pana strony czy też było to zalecenie Wojewody Wielkopolskiego?
3. Również 5 marca 2020 roku, wystąpił Pan razem z doktorem Rafałem Spachaczem dyrektorem SP ZOZ w Słupcy, na konferencji prasowej, podczas której dementował Pan plotki jakoby w słupeckim szpitalu miał powstać oddział covidowy. Czy już w tamtym okresie trwały rozmowy z Wojewodą Wielkopolskim o możliwym powstaniu takiego oddziału lub też leczenia pacjentów *covidowych*?
4. 16 marca 2020 roku w całym kraju, po raz pierwszy zamknięto wszystkie placówki edukacyjne. Późniejsze ograniczenia pandemiczne, również wpłynęły na pracę szkół, w tym zaowocowały nauką zdalną. W jaki sposób wyglądała współpraca Starosty Słupeckiego z placówkami edukacyjnymi na terenie powiatu a w szczególności szkołami ponadpodstawowymi, których prowadzenie należy do zadań własnych powiatu?
5. Jak wyglądała współpraca Starosty Słupeckiego z Powiatową Stacją – Sanitarno Epidemiologiczną w Słupcy? Czy konsultowana była wspólna strategia działania i polityka dotycząca komunikacji z mieszkańcami w tematyce pandemii? Czy Starosta Słupecki informował mieszkańców ile danego dnia wykryto zakażeń COVID-19 na terenie powiatu?
6. Jak władze powiatu słupeckiego, zareagowały na decyzję Wojewody Wielkopolskiego o zabezpieczeniu części łóżek w SP ZOZ dla pacjentów z COVID-19 a później, na przekształcenie szpitala na placówkę jednoimienną? Czy Starosta Słupecki, próbował odwoływać się od tych decyzji jeśli nie to dlaczego?
7. Czy samorząd powiatowy podczas zwalczania pandemii COVID-19 współpracował z Siłami Zbrojnymi RP, a szczególnie Wojskami Obrony Terytorialnej i 3 Skrzydłem Lotnictwa Transportowego w Powidzu? Jeśli tak to jakie zostały podjęte wspólne działania na terenie powiatu? Czy żołnierze w ogóle podejmowali jakieś działania na terenie powiatu? Jeśli tak to z czyjej inicjatywy i jakie?

8. Jak ocenia Pan współpracę z Wojewodą Wielkopolskim Łukaszem Mikołajczykiem w aspekcie zwalczania pandemii COVID-19? Jak wyglądała komunikacja z Wojewodą i jakie zalecenia Wojewoda przekazywał samorządowcom?
9. Czy odwołanie Łukasza Mikołajczyka ze stanowiska Wojewody Wielkopolskiego w jakimś stopniu wpłynęło na relacje samorządu terytorialnego z terenową administracją rządową?
10. Jak z perspektywy samorządowca ocena pan działania Wojewodów: Łukasza Mikołajczyka i Michała Zielińskiego? Czy dało się dostrzec ich inne podejście i zapatrywania w kontekście polityki zdrowotnej i zwalczania pandemii COVID-19?
11. W jaki sposób przeciwdziałano rozprzestrzenianiu się COVID-19 wśród pracowników starostwa?
12. Jak wyglądała współpraca Starosty Słupeckiego z Komendą Powiatową Policji w Słupcy? Czy otrzymywał Pan raporty od komendanta z informacjami o przestrzeganiu obostrzeń/zakazów przez mieszkańców powiatu słupeckiego? Czy samorząd powiatowy współpracował z Policją w kwestii zwalczania pandemii COVID-19? Jeśli tak to w jaki sposób?
13. Czy i w jaki sposób pandemia COVID-19 odbiła się na budżecie powiatu słupeckiego?
14. Jakie były inicjatywy własne Starosty Słupeckiego w kwestii zwalczania pandemii COVID-19 na terenie powiatu?
15. Czy Pana zdaniem wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe?
16. Jak Pan ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?
17. Czy według Pana jakieś elementy działań Wojsk Obrony Terytorialnej podczas pandemii COVID-19 były nie do końca skuteczne i należy usprawnić pewne procedury, mechanizmy bądź elementy by działania tej formacji w przypadku zwalczania kolejnych zagrożeń pozamilitarnych, były jeszcze bardziej skuteczne?

### **Kwestionariusz wywiadu z Gen. drem Mieczysławem Goculem**

1. Jak Pan Generał definiuje politykę bezpieczeństwa RP? Na jakich filarach powinna się opierać oraz jak brzmiałaby Pana autorska definicja tego pojęcia?
2. W czasie gdy Pan Generał stał na czele Sztabu Generalnego, szef MON Tomasz Siemoniak powołał zespół ekspercki pod kierownictwem gen. Bogusława Packa. Celem tego gremium miało być przygotowanie reformy NSR. Efektem prac stał się dokument: „Reforma Narodowych Sił Rezerwowych - utworzenie Armii Krajowej”, w którym zakładano utworzenie terytorialnego komponentu tych sił. Czy takie działania świadczą o tym, że budowę obrony terytorialnej planowano jeszcze przed 2015 rokiem?
3. Czy wyniki prac zespołu Generała Packa były konsultowane ze Sztabem Generalnym i jak ten organ ówczesnie odnosił się do idei tworzenia obrony terytorialnej / Armii Krajowej?
4. Dlaczego zdaniem Pana Generała, nie podjęto próby realizacji założeń wspomnianego dokumentu mającego prowadzić do przekształcenia NSR w samodzielną terytorialną „Armię Krajową”?
5. Po przejęciu władzy przez Zjednoczoną Prawicę w 2015 roku, szef MON Antoni Macierewicz powołuje dra Grzegorza Kwaśniaka na funkcję Pełnomocnika ds. Utworzenia Obrony Terytorialnej i zleca mu przygotowanie koncepcji formacji. Jak wyglądały prace nad tym dokumentem? Czy był w nie zaangażowany Sztab Generalny, jeśli tak to jak układała się w tym aspekcie współpraca pomiędzy MON a SG WP?
6. Jak ocenia Pan Generał ideę utworzenia Wojsk Obrony Terytorialnej zrealizowaną przez rząd Zjednoczonej Prawicy? Czy podziela Pan opinię, którą prezentowali publicyści w początkowym etapie tworzenia tej formacji, że miała to być „prywatna armia PiS/Antoniego Macierewicza”?
7. Czy zdaniem Pana Generała Wojska Obrony Terytorialnej powinny być samodzielnym rodzajem Sił Zbrojnych RP (i co przesądziło to takiej strukturze) czy też np. funkcjonować w ramach Wojsk Lądowych?
8. Czy dostrzega Pan Generał błędy w pierwszych etapach formowania nowego rodzaju Sił Zbrojnych? Jeśli tak to jakie?

9. Czy zdaniem Pana Generała Wojska Obrony Terytorialnej powinny posiadać pewien „specjalny status” i jako jedyny z rodzajów Sił Zbrojnych RP podlegać bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej a nie Sztabowi Generalnemu?
10. Czy zadaniem Pana Generała Wojska Obrony Terytorialnej są odpowiednią formacją do reagowania w przypadku zagrożeń niemilitarnych (w tym przeciwepidemicznych) czy też takie zadania powinny spoczywać na obronie cywilnej lub innych służbach?
11. Czy zdaniem Pana Generała wykorzystanie Wojsk Obrony Terytorialnej do przeciwdziałania pandemii COVID-19 było słuszne i celowe? Jak Pan Generał ocenia działania podjęte przez Wojska Obrony Terytorialnej w ramach przeciwdziałania pandemii COVID-19 podczas operacji „Odporna Wiosna” oraz „Trwała Odporność”?

## **Struktura Wojsk Obrony Terytorialnej**

- 1 Podlaska Brygada Obrony Terytorialnej im. gen. bryg. Władysława Liniarskiego, ps. „Mścisław”. Dowództwo brygady znajduje się w Białymstoku. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 11 Batalion Lekkiej Piechoty w Białymstoku,
  - 12 Batalion Obrony Pogranicza w Suwałkach,
  - 13 Batalion Lekkiej Piechoty w Łomży,
  - 14 Batalion Obrony Pogranicza w Hajnówce,
  - 15 Batalion Lekkiej Piechoty w Dąbrowie-Moczydłach,
- 2 Lubelska Brygada Obrony Terytorialnej im. mjr. Hieronima Dekutowskiego, ps. „Zapora”. Dowództwo brygady znajduje się w Lublinie. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 21 Batalion Lekkiej Piechoty w Lublinie,
  - 22 Batalion Lekkiej Piechoty w Dęblinie,
  - 23 Batalion Lekkiej Piechoty w Bezwoli,
  - 24 Batalion Lekkiej Piechoty w Kraśniku,
  - 25 Batalion Lekkiej Piechoty w Zamościu,
- 3 Podkarpacka Brygada Obrony Terytorialnej im. płk Łukasza Cieplińskiego, ps. „Pług”. Dowództwo brygady znajduje się w Rzeszowie. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 31 Batalion Lekkiej Piechoty w Rzeszowie,
  - 32 Batalion Lekkiej Piechoty w Nisku,
  - 33 Batalion Lekkiej Piechoty w Dębicy,
  - 34 Batalion Lekkiej Piechoty w Nisku,
  - 35 Batalion Lekkiej Piechoty w Rzeszowie,
- 4 Warmińsko-Mazurska Brygada Obrony Terytorialnej im. kpt. Gracjana Klaudiusza Fróga, ps. „Szczerebiec”, Dowództwo brygady znajduje się w Olsztynie. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 41 Batalion Obrony Pogranicza w Giżycku,
  - 42 Batalion Lekkiej Piechoty w Morągu,
  - 44 Batalion Lekkiej Piechoty w Elku,
  - 43 Batalion Obrony Pogranicza w Braniewie,
  - 45 Batalion Lekkiej Piechoty w Olsztynie,

- 5 Mazowiecka Brygada Obrony Terytorialnej im. ppor. Mieczysława Dziemieszkiewicza, ps. „Rój”. Dowództwo brygady znajduje się w Ciechanowie. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 51 Batalion Lekkiej Piechoty w Ciechanowie,
  - 52 Batalion Lekkiej Piechoty w Ostrowi Mazowieckiej,
  - 53 Batalion Lekkiej Piechoty w Siedlcach,
  - 54 Batalion Lekkiej Piechoty w Zegrzu,
- 6 Mazowiecka Brygada Obrony Terytorialnej im. rotmistrza Witolda Pileckiego. Dowództwo brygady znajduje się w Radomiu. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 61 Batalion Lekkiej Piechoty w Książenicach,
  - 62 Batalion Lekkiej Piechoty w Radomiu,
  - 63 Batalion Lekkiej Piechoty w Nowym Mieście nad Pilicą,
  - 64 Batalion Lekkiej Piechoty w Pomiechówku,
- 7 Pomorska Brygada Obrony Terytorialnej im. kpt. mar. Adama Dedio. Dowództwo brygady znajduje się w Gdańsku. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 71 Batalion Lekkiej Piechoty w Malborku,
  - 72 Batalion Lekkiej Piechoty w Kościerzynie,
  - 73 Batalion Lekkiej Piechoty w Słupsku,
- 8 Kujawsko-Pomorska Brygada Obrony Terytorialnej im. gen. bryg. Elżbiety Zawackiej, ps. „Zo”. Dowództwo brygady znajduje się w Bydgoszczy. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 81 Batalion Lekkiej Piechoty w Toruniu,
  - 82 Batalion Lekkiej Piechoty w Inowrocławiu,
  - 83 Batalion Lekkiej Piechoty w Grudziądzu,
  - 84 Batalion Lekkiej Piechoty we Włocławku,
- 9 Łódzka Brygada Obrony Terytorialnej im. gen. bryg. Stanisława Sojczyńskiego, ps. „Warszyc”. Dowództwo brygady znajduje się w Łodzi. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 91 Batalion Lekkiej Piechoty w Zgierzu,
  - 92 Batalion Lekkiej Piechoty w Kutnie,
  - 93 Batalion Lekkiej Piechoty w Łasku,

- 10 Świętokrzyska Brygada Obrony Terytorialnej im. mjr. Eugeniusza Gedymina Kaszyńskiego, ps. „Nurt”. Dowództwo brygady znajduje się w Kielcach. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 101 Batalion Lekkiej Piechoty w Kielcach,
  - 102 Batalion Lekkiej Piechoty w Sandomierzu,
  - 103 Batalion Lekkiej Piechoty w Ostrowcu Świętokrzyskim,
- 11 Małopolska Brygada Obrony Terytorialnej im. gen. bryg. Leopolda Okulickiego, ps. „Niedźwiadek”. Dowództwo brygady znajduje się w Krakowie. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 111 Batalion Lekkiej Piechoty w Krakowie – Rząsce,
  - 112 Batalion Lekkiej Piechoty w Oświęcimiu,
  - 113 Batalion Lekkiej Piechoty w Tarnowie,
  - 114 Batalion Lekkiej Piechoty w Limanowej,
- 12 Wielkopolska Brygada Obrony Terytorialnej im. gen. bryg. Stanisława Taczaka. Dowództwo brygady znajduje się w Poznaniu. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 122 Batalion Lekkiej Piechoty w Dolaszewie
  - 124 Batalion Lekkiej Piechoty w Śremie
  - 125 Batalion Lekkiej Piechoty w Lesznie
- 13 Śląska Brygada Obrony Terytorialnej im. ppłk. Tadeusza Puszczyńskiego ps. „Konrad Wawelberg”. Dowództwo brygady znajduje się w Katowicach. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 131 Batalion Lekkiej Piechoty w Gliwicach,
  - 132 Batalion Lekkiej Piechoty w Częstochowie,
  - 133 Batalion Lekkiej Piechoty w Cieszynie,
- 14 Zachodniopomorska Brygada Obrony Terytorialnej im. ppłk. dypl. Stanisława Jerzego Sędziaka, ps. „Warta”. Dowództwo brygady znajduje się w Szczecinie. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 141 Batalion Lekkiej Piechoty w Choszcznie,
  - 142 Batalion Lekkiej Piechoty w Trzebiatowie,
- 15 Lubuska Brygada Obrony Terytorialnej. Dowództwo brygady znajduje się w Skwierzynie (docelowo w Gorzowie Wielkopolskim). W skład brygady wchodzi następujące bataliony:

- 151 Batalion Lekkiej Piechoty w Skwierzynie,
- 152 Batalion Lekkiej Piechoty w Krośnie Odrzańskim,
- 16 Dolnośląska Brygada Obrony Terytorialnej im. ppłk. Ludwika Marszałka, ps. „Zbroja”. Dowództwo brygady znajduje się we Wrocławiu. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 161 Batalion Lekkiej Piechoty we Wrocławiu,
  - 162 Batalion Lekkiej Piechoty w Głogowie,
  - 163 Batalion Lekkiej Piechoty w Wałbrzychu,
- 17 Opolska Brygada Obrony Terytorialnej. Dowództwo brygady znajduje się we Opolu. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 171 Batalion Lekkiej Piechoty w Brzegu,
  - 172 Batalion Lekkiej Piechoty w Opolu,
- 18 Stołeczna Brygada Obrony Terytorialnej im. gen. Antoniego Chruściela ps. "Monter". Dowództwo brygady znajduje się w Warszawie. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 181 Batalion Lekkiej Piechoty w Warszawie (Rembertów),
  - 182 Batalion Lekkiej Piechoty w Warszawie (Ursynów),
  - 183 Batalion Lekkiej Piechoty w Borzęcinie Dużym,
- 19 Nadbużańska Brygada Obrony Terytorialnej im. gen. bryg. Wilhelma Orlik-Rückemanna. Dowództwo brygady znajduje się w Chełmie. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 191 Batalion Obrony Pogranicza w Woli Uhruskiej,
  - 192 Batalion Obrony Pogranicza w Hrubieszowie,
  - 193 Batalion Obrony Pogranicza w Białej Podlaskiej,
  - 194 Batalion Logistyczny w Woli Uhruskiej,
- 20 Przemyska Brygada Obrony Terytorialnej im. gen. dyw. Stefana Roweckiego, ps. „Grot”. Dowództwo brygady znajduje się w Przemyśle. W skład brygady wchodzi następujące bataliony:
  - 201 Batalion Obrony Pogranicza w Przemyśle,
  - 202 Batalion Lekkiej Piechoty w Jarosławiu,
  - 203 Batalion Obrony Pogranicza w Sanoku.