

Szczytno, 2024.10.28.

Prof. dr hab. inż. Ryszard JAKUBCZAK
Wydział Bezpieczeństwa i Nauk Prawnych
Akademia Policji w Szczytnie

RECENZJA

rozprawy doktorskiej nt.

WOJSKA OBRONY TERYTORIALNEJ W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM,

autorstwa mgr Marty CHAPSKIEJ,

napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. inż. Tadeusza SZCZURKA.

Promotor pomocniczy dr Patrycja BRYCZEK-WRÓBEL

Wprowadzenie

Rozprawa doktorska dotyczy identyfikacji i poznania zaangażowania Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT) na rzecz wsparcia administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego. Należy mieć świadomość tego, że administracji tej pomocy do 2016 roku udzielały wojska operacyjne. Jednak z ostatnimi czasy czynią to wyłącznie w pierwszym rzędzie WOT. Chociaż niektóre jednostki, takie jak wojsk inżynieryjnych, będące częścią wojsk operacyjnych, mogą też być użyte, jeśli wystąpiła taka konieczność. WOT stanowią istotne wsparcie działań administracji. Celem badań, których wyniki zaprezentowano w niniejszej dysertacji, była ocena znaczenia Wojsk Obrony Terytorialnej w systemie zarządzania kryzysowego i zaprezentowanie modelowego postępowania współpracy administracji publicznej z jednostkami tych wojsk w działaniach ratowniczych, koniecznych podczas występowania sytuacji kryzysowej. Na rzecz przeprowadzenia badań wykorzystano zasadnie metody i techniki badawcze, charakterystyczne dla nauk o bezpieczeństwie. To w konsekwencji umożliwiło wypracowanie wniosków, co do pozytywnych kwestii i niektórych mankamentów, jakie mogą wystąpić podczas sytuacji kryzysowej. Podjęty problem jest ważny i aktualny, gdyż sytuacje kryzysowe występują w Polsce coraz częściej i taka współpraca jest konieczna i tym samym wymaga oceny i doskonalenia, nie tylko w kwestiach organizacyjnych, ale przede wszystkim prawnym, na co zasadnie zwrócono uwagę w dysertacji.

OCENA METODOLOGICZNA

Kwestie metodologiczne w dysertacji zawarto w **Rozdziale 1. I Metodologiczne podstawy badań** - ss. 13-28, w którym wyszczególniono takie kwestie jak: *Przyczyny podjęcia badań ich przedmiot oraz cel; Problem badawczy i problemy szczegółowe; Hipoteza główna; Procedura badawcza, metody i techniki badawcze, charakterystyka grupy badawczej; Struktura dysertacji.* Za przedmiot badań przyjęto „procesy zachodzące w sferze funkcjonowania Systemu Zarządzania Kryzysowego a w szczególności wspierania działań antykryzysowych administracji publicznej przez Wojska Obrony Terytorialnej”.

Głównym problemem badawczym stało się pytanie o treści: „Jak Wojska Obrony Terytorialnej wpisują się w system zarządzania kryzysowego i jakie rozwiązania z obszaru współpracy WOT z administracją publiczną są najkorzystniejsze dla skutecznego przeciwstawiania się sytuacjom kryzysowym?” Wskazano przy tym, że tak sformułowany główny problem wymaga rozwiązania szczegółowych problemów badawczych, których treść brzmi:

1. Jaka jest rola i miejsce formacji obrony terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych?
2. Jakie jest miejsce i rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego RP?
3. Jakie wyzwania, zdaniem żołnierzy WOT oraz pracowników administracji publicznej, stoją przed Wojskami Obrony Terytorialnej w działaniach antykryzysowych?
4. Jaki kształt mogłoby przyjąć rozwiązanie modelowe dla współpracy Wojsk Obrony Terytorialnej z administracją publiczną w ramach systemu zarządzania kryzysowego?

W treści merytorycznej dysertacji, każdemu z tych problemów szczegółowych badań przyporządkowano jeden rozdział merytoryczny niniejszej dysertacji.

W kontekście głównego problemu badawczego sformułowano hipotezę główną w brzmieniu: „Jednostki Wojsk Obrony Terytorialnej dobrze wpisują się w podział administracyjny kraju, a tym samym w system zarządzania kryzysowego oparty na strukturze administracji publicznej w państwie. Zadania na rzecz lokalnych społeczności realizują na podstawie *ustawy o zarządzaniu kryzysowym* i innych aktów prawnych regulujących wykorzystanie Sił Zbrojnych RP w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych. W celu sprawnej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez Wojska Obrony Terytorialnej należy doprecyzować procedury współpracy na wszystkich szczeblach zarządzania, uprościć i skrócić

procesy decyzyjne, poprzez dopracowanie dokumentów organizacyjno-kompetencyjnych, regulujących współpracę administracji publicznej z jednostkami WOT”.

Tym samym przyjęto zasadnie, że hipoteza stała się poniekąd odpowiedzią, na pytanie zawarte w głównym problemie badawczym.

Kontynuując te samą logikę postępowania w odniesieniu do problemów szczegółowych badań przedstawiono hipotezy szczegółowe, które są swoistymi odpowiedziami na problemy szczegółowe badań i mają tym samym treści w następującym brzemieniu:

„1) Wojska Obrony Terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych spełniają rolę pomocniczą względem wojsk operacyjnych, polegającą na zajmowaniu się zagrożeniami niemilitarnymi w czasie pokoju, a w czasie wojny na wspieraniu wojsk operacyjnych w swoich rejonach odpowiedzialności terytorialnej.

2) Administracja publiczna stanowi główny filar systemu bezpieczeństwa narodowego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, bowiem system zarządzania kryzysowego w Polsce oparty jest na strukturach administracji rządowej i samorządowej.

3) Do głównych zagrożeń wymagających współpracy Wojsk OT i administracji publicznej należy zaliczyć: gwałtowne zjawiska atmosferyczne, działalność zagrażającą nienaruszalności granicy państwowej oraz zagrożenia biologiczne.

4) Warunki współpracy Wojsk OT z administracją publiczną powinny zostać na nowo unormowane prawnie uwzględniając czynniki warunkujące skuteczność działania WOT przy wspieraniu administracji publicznej. Należy skrócić drogę wnioskowania o wsparcie przez WOT a dotychczasową ścieżkę wnioskowania pozostawić dla wojsk operacyjnych”.

W tym rozdziale właściwie odniesiono się do przyjętego celu utylitarnego, podkreślając, iż „wysiłek badawczy, wyartykułowany w dążeniu do rozstrzygnięcia wyznaczonych problemów badawczych, implikował wyselekcjonowanie właściwych metod, technik oraz narzędzi badawczych. Efektywność procesu badawczego została osiągnięta dzięki użyciu metod empirycznych oraz teoretycznych, mających zastosowanie w naukach o bezpieczeństwie. Niewątpliwie ważnym wyznacznikiem były także przyjęte założenia, jak i ograniczenia dysertacji, ale również kryteria materiałowo-techniczne. Zgodnie z przedstawionym powyżej modelem procedury badawczej autorka podzieliła badania do niniejszej dysertacji na trzy etapy.

W pierwszym – „szczególną uwagę zwrócono na kwerendę bibliograficzną, a także krytyczną analizę literatury przedmiotu i informacji pochodzących z innych źródeł np. z Ministerstwa Obrony Narodowej oraz instytucji związanych z systemem zarządzania kryzysowego. Ponadto bardzo istotną rolę w pozyskiwaniu informacji odegrały akty prawne

oraz dokumenty normatywne, które regulują polski system zarządzania kryzysowego. Użyteczne było także osobiste doświadczenie autorki, uzyskane w trakcie służby wojskowej, które pozwoliło na zaobserwowanie i zrozumienie pewnych procesów zachodzących w trakcie, wykonywania przez siły zbrojne zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Prowadzona wtedy obserwacja uczestnicząca miała charakter metodyczny, zgodny z przyjętymi w tym zakresie normami. W celu zgromadzenia większej ilości precyzyjnych informacji dotyczących przedmiotu badań, zdecydowano się na wykorzystanie metody sondażu diagnostycznego, w ramach której zastosowano techniki ankietowania oraz wywiadu. Ankietowanie zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie, składającej się z żołnierzy, uczestniczących w kursie oficerskim na potrzeby WOT – AGRYKOLA, który był prowadzony w Wojskowej Akademii Technicznej. W badaniu wzięło udział łącznie 129 żołnierzy reprezentujących 36 jednostek WOT z terenu całego kraju, co można uznać za próbę reprezentatywną dla tej formacji. Natomiast wywiady eksperckie zrealizowano podczas rozmów z pracownikami administracji publicznej różnego szczebla, którzy zajmują się tematyką zarządzania kryzysowego w miejscowościach: Biłgoraj, Grójec, Sochaczew, Janów Lubelski, Kraśnik, Leszno, Lubartów, Lublin, Śrem – po jednym wywiadzie (9 wywiadów). Według uzyskanych danych wielkość badanej populacji jest zmienna, ale nie przekracza 25 tys. osób.”

Właściwie przyjęto dla solidności badań, że „w środowisku respondentów występuje wysoki poziom wiedzy związanej z badaną problematyką. Spodziewana wielkość frakcji, a więc procent respondentów, którzy powinni posiadać poszukiwaną wiedzę, to 95%. Poziom istotności, a więc akceptowalny błąd szacunku frakcji wyrażony w ułamku dziesiętnym, przyjęłam arbitralnie na ostrożnym poziomie 0,05 (5%). (...) Narzędzia badawcze, jakie wykorzystano przy sondażu diagnostycznym, to kwestionariusz ankiety (rejestracja odpowiedzi respondentów) oraz kwestionariusz wywiadu (rejestracja wypowiedzi ekspertów). Na etapie planowania badań, następnie w czasie ich realizowania, a także przy interpretacji pozyskanych w ich trakcie danych empirycznych autorka korzystała z systemowej perspektywy badawczej.

Etap drugi podjętych badań stanowił wypracowanie odpowiedzi na pytanie stanowiące główny problem badawczy. Do tego zadania wykorzystano metody teoretyczne. W ramach procesu badawczego mającego miejsce w tym etapie, wyklarowały się rozwiązania dotyczące uczestnictwa WOT w działaniach antykryzysowych oraz na ich podstawie, zaczął malować się obraz modelowego ujęcia współpracy WOT i administracji publicznej dla skonsolidowania ich potencjałów w ramach zarządzania kryzysowego.

W trzecim etapie podjętych badań celem naczelnym była weryfikacja przyjętych rozwiązań, wypracowanych w poprzednim etapie naukowych dociekań. Najlepszym

rozwiązaniem weryfikującym prawdziwość założonych hipotez byłoby szukanie w otoczeniu rzeczywistym faktów, jakich byt został dostrzeżony w drugim etapie badań. Przeprowadzenie owej bezpośredniej weryfikacji nie było możliwe, zatem konieczne było oparcie się na metodach, które dają należycie wysokie i akceptowalne prawdopodobieństwo zweryfikowania hipotez. Powyższy proces był możliwy do przeprowadzenia dzięki wykorzystaniu wnioskowania redukcyjnego, które jednak należy uznać za metodę niedoskonałą, co implikuje brak pełnego potwierdzenia lub obalenia przyjętych hipotez, a jedynie istnienie pewnej dozy prawdopodobieństwa dotyczącej ich słuszności. Jednak niezbędne było odwołanie się do rzeczywistości, dlatego autorka zdecydowała się na sięgnięcie po weryfikację zastępczą pod postacią elementów metody delfickiej. Polegała ona na wykorzystaniu wiedzy, doświadczenia i opinii ekspertów w badanej dziedzinie”.

Podsumowując tę część dysertacji należy podkreślić, że kwestie metodologiczne zaprezentowane w niej zaświadczają o dużej znajomości i rzetelności Doktorantki w rozumieniu i stosowaniu metod naukowych dla podjętych przez nią badań. Tym samym uznaję, tę część dysertacji za właściwą oraz wystarczającą na potrzeby niniejszego opracowania. Jednak w części tego rozdziału Doktorantka nadmienia, że przyjęła ograniczenia (s. 21), zatem proszę podczas obrony je (1) **zaprezentować i uzasadnić**.

OCENA MERYTORYCZNA

Mając na względzie ocenę merytoryczną dysertacji należy podkreślić, że zawarte w niej treści mają dużą wartość użyteczną - bo m.in. poznawczą, edukacyjną i szkoleniową. To zaś przekłada się na odpowiednie zakresy wiedzy odnoszącej się zarówno do funkcjonowania administracji głównie lokalnej, co i do współpracy z nią WOT. Część merytoryczna opracowania naukowego, gdzie zawarto wyniki z pracy badawczej, obejmuje rozdziały od drugiego do piątego oraz zakończenie i bibliografię, a także zestawienie tytułów rysunków i także zestawienie tabel.

W rozdziale **drugim** - *Wojska Obrony Terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych* - s. 29-90, „przedstawiono zasady funkcjonowania wojsk obrony terytorialnej w systemach bezpieczeństwa narodowego państw demokratycznych – USA, Szwecji, Norwegii, Szwajcarii oraz Finlandii z uwzględnieniem struktury organizacyjnej, ogólnej charakterystyki działania i miejsca w systemie bezpieczeństwa poszczególnych tych państw. Odniesiono się do kwestii historycznych wojsk obrony terytorialnej w Polsce, po II wojnie światowej. Uwypuklono istotę i proces odtworzenia WOT

w obecnym kształcie – wskazując na ich zadania, strukturę organizacyjną brygady OT i batalionu lekkiej piechoty, którą w tym formacie organizacyjnym tak nazwano. Zaś w końcowej części rozdziału uwypuklono stosunek społeczeństwa do Wojsk Obrony Terytorialnej, po pięcioletnim funkcjonowaniu od ich odtworzenia w Polsce”.

Rozdział ten zawiera także wnioski, z których wynika, iż:

„Gwardia Narodowa USA jest jedną z najstarszych formacji obrony terytorialnej na świecie. Jej początki sięgają XVII wieku, kiedy to wykorzystywano ją do reagowania na ewentualne konflikty z rdzenną ludnością amerykańską. Obecnie liczy około 450 tysięcy żołnierzy i składa się z 54 komponentów z czego przypada po jednym na każdy z 50 stanów, a 4 pozostałe przeznaczone do wykonywania zadań w Dystrykcie Kolumbii (centralna część stolicy USA), Portoryko, Wyspach Guam oraz na Wyspach Dziewiczych. Jest jedną z nielicznych formacji obrony terytorialnej, która wykonuje zadania **poza granicami swojego kraju**. Gwardia Narodowa USA stanowi wsparcie dla wojsk operacyjnych USA, w ramach którego jest ich elementem rezerwowym, ponadto jest angażowana do działań antykryzysowych na terenie kraju. **Zatem pytanie (2), czym się różni system obrony terytorialnej od wojsk terytorialnych funkcjonujących w wielu państwach demokratycznych?**

„W roku 1940 powstały Hemvärnet, czyli Wojska Obrony Terytorialnej Szwecji. Obecnie liczą one 22 tysiące żołnierzy i są podzielone na 40 batalionów. Ich głównym zadaniem jest angażowanie lokalnych społeczności w obronę kraju oraz branie udziału w akcjach niesienia pomocy przy różnego rodzaju sytuacjach kryzysowych. Rekrutacja do Hemvärnet odbywa się zarówno tradycyjnie, jak i poprzez specjalne programy szkoleniowe dla młodzieży oraz współpracę z organizacjami proobronnymi, co pozwala na łatwiejsze włączanie się nowych członków bez potrzeby przechodzenia podstawowego szkolenia wojskowego”. **Pytanie (3): Czy Szwecja posiada system obrony terytorialnej, czy nie jest to innego typu funkcjonowanie wojsk terytorialnie tworzonych?**

„Norwegia posiada w szeregach swoich sił zbrojnych Wojska Obrony Terytorialnej. Noszą one nazwę Heimevernet (HV), zostały utworzone w 1946 roku i obecnie liczą ok. 40 tysięcy żołnierzy z czego 3 tysiące stanowią siły szybkiego reagowania. Istota funkcjonowania tych sił zawiera się we wsparciu wojsk operacyjnych w czasie występowania zagrożeń militarnych, a ponadto w udzielaniu pomocy administracji publicznej w kraju w razie występowania sytuacji kryzysowych. Żołnierze tej formacji są zobligowani do przechowywania swojej broni służbowej w miejscu zamieszkania. To mało popularne rozwiązanie ma zapewnić szybkość reakcji w razie wystąpienia zagrożenia. Ponadto HV

corocznie od 1974 roku prowadzi ćwiczenia z amerykańską Gwardią Narodową. **Refleksja: Heimevernet jest norweską Gwardią Narodową bądź swoistą Gwardią Cywilną. A struktury gwardyjskie nie są obroną terytorialną, lecz swego rodzaju rozbudowanymi wojskami wewnętrznymi – co jest zarówno USA (Gwardia Narodowa), jak i Rosji (Gwardia Narodowa) i wielu innych państwach, jak chociażby hiszpańska Gwardia Cywilna, Karabinierzy włoscy, czy francuska Żandarmeria państwowa.**

„Szwajcaria utrzymuje siły zbrojne oparte głównie na modelu obrony terytorialnej, co wynika z jej neutralności politycznej i unikania wysokich kosztów utrzymania regularnej armii. Społeczeństwo szwajcarskie jest głęboko zaangażowane w obronę kraju, co manifestuje się m.in. popularnością strzelectwa jako sportu i hobby, które jednocześnie służy doskonaleniu umiejętności wojskowych. Obywatele po osiągnięciu pełnoletniości przechodzą szkolenie wojskowe i otrzymują broń do przechowywania w domu, co zwiększa gotowość obronną. Szwajcaria stosuje system powszechnej mobilizacji, który, dzięki deklarowanej neutralności, pozwala efektywnie organizować obronę terytorium w razie potrzeby”.

„**Finlandia** jest krajem, który jako jeden z nielicznych w Europie utrzymuje powszechny pobór wojskowy, na co częściowo ma wpływ agresywna polityka Federacji Rosyjskiej, czyli jej wschodniego sąsiada. Kraj ten posiada również Wojska Obrony Terytorialnej, Maakuntajoukot, założone w 2007 roku i liczące około 280 tysięcy żołnierzy. Są one kluczowym elementem obrony narodowej, działając zarówno w czasie wojny – prowadząc *operacje wojskowe lokalnie* (??¹), jak i w czasie pokoju – wspierając administrację publiczną w sytuacjach kryzysowych.

„Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce po raz pierwszy zostały utworzone w odpowiedzi na zagrożenie związane z zimną wojną i ofensywną doktryną Układu Warszawskiego, w celu zabezpieczenia obronnego kraju w przypadku zaangażowania wojsk operacyjnych poza jego terytorium. Pierwotnie powstały w latach 60 XX wieku, a ich organizacja i struktury były kilkakrotnie rozwiązywane i reformowane w zależności od panującej sytuacji politycznej i bezpieczeństwa. Na początku XXI wieku, siły te zostały całkowicie rozformowane ze względu na zmniejszenie prawdopodobieństwa występowania zagrożeń militarnych w Europie. Ponadto duże znaczenie na tą decyzję miało wstąpienie Polski do NATO oraz Unii Europejskiej, co jeszcze zwiększyło poczucie bezpieczeństwa wśród Polaków, a tym samym obniżyło zasadność utrzymywania tego rodzaju wojsk. Po kilkunastu latach spokojnej sytuacji w Europie w roku 2014 nastąpiła inwazja Rosji na Ukrainę, która była

¹ Raczej *działania zbrojne na szczeblu lokalnym*, bo operacje to prowadzi się w skali okręgu wojskowego (kilku województw), a nawet w znacznie szerszym wymiarze.

jedną z głównych przyczyn reaktywacji Wojsk Obrony Terytorialnej w Polsce, tym razem z lepiej przemyślanymi strukturami i trafniej określonymi zadaniami, obejmującymi wsparcie dla walczących sił zbrojnych na z góry określonym terenie (lokalnie) oraz wsparcie dla lokalnych społeczności i administracji publicznej w ramach zarządzania kryzysowego. W strukturze organizacyjnej Wojsk Obrony Terytorialnej, brygada jest podstawową jednostką i znajduje się w każdym województwie, poza opolskim i lubuskim. Wyjątek stanowi województwo mazowieckie, gdzie funkcjonują trzy brygady. **Refleksja: „Odtwarzając” struktury terytorialnie funkcjonujących wojsk w po 2015 roku, nie wzorowano się na tych rozwiązaniach zarówno z lat 60-tych XX wieku, i ani tych, które rozwiązał minister obrony narodowej Klich za swojej kadencji na stanowisku ministra. Utworzono je na zasadach *wojsk wewnętrznych* z okresu lat sześćdziesiątych i działają na takich zasadach (wojsk wewnętrznych lub gwardyjskich), a nie systemu obrony terytorialnej, którego w Polsce nie ma. Mamy więc *wojska wewnętrzne*, co do struktury i zasad działania, a błędnie (naukowo i merytorycznie) je nazywamy *Wojskami Obrony Terytorialnej*, czyli „Obrony Terytorialnej”, której nie mamy.**

„Wizerunek WOT w Polsce poprawia się, co jest efektem skutecznego wykonania wielu zadań w ostatnich latach. Formacja ta wielokrotnie wspierała administrację publiczną podczas zarządzania kryzysowego, m.in. w czasie pandemii COVID-19, katastrof naturalnych oraz przyjmowania uchodźców z Ukrainy.

Wszystkie przedstawione Wojska Obrony Terytorialnej państw demokratycznych stanowią rezerwę dla wojsk operacyjnych danego kraju. Wyjątek stanowi Szwajcaria, gdzie nie utrzymuje się wojsk operacyjnych. Wszystkie te wojska wykonują podobne zadania tj.: w czasie pokoju głównie zajmują się wsparciem administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym, natomiast w czasie wojny czynnie wspierają wojska operacyjne w swoim ściśle przypisanym rejonie odpowiedzialności”. **Refleksja: I to jest prawda, oprócz tego, że w tych państwach, gdzie te wojska tu scharakteryzowane funkcjonują, to jednak nikt tam nie przyjmuje, iż są one w jakimś stopniu *obroną terytorialną* (czy wojskami tejże), czego wykładnie mają w ich nazwach własnych. Zaś problem do wyjaśnienia – proszę przetłumaczyć na język polski nazwy własne tych wojsk – poza polskimi WOT – które w tym rozdziale przywołano do ich prezentacji i charakterystyki.**

W rozdziale **trzecim** - *Administracja publiczna w systemie zarządzania kryzysowego* - s. 29-90, skupiono na „wyjaśnieniu terminów: administracja publiczna, bezpieczeństwo, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie i zarządzanie kryzysowe. Następnie przedstawiono podstawy prawne funkcjonowania, zadania i strukturę administracji centralnej oraz terenowej

w systemie zarządzania kryzysowego”. W trakcie jego opracowywania wyciągnięto 17 wniosków, z których na uwagę zasługują - o prócz innych zasadnych – takie jak:

1. „Istotą bezpieczeństwa jest zapewnienie przetrwania oraz rozwoju jednostki.
2. W kontekście bezpieczeństwa, państwo pełni kluczową rolę, gdyż jedynie ono dysponuje zdolnością do kompleksowego zabezpieczenia potrzeb swoich obywateli w tym obszarze. Z tego względu, zapewnienie bezpieczeństwa jest uważane za podstawową funkcję i najważniejszy cel działania państwa.
3. Każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, natomiast nie każda sytuacja kryzysowa musi przerodzić się w kryzys. Pojęcia te są ze sobą związane siecią wzajemnych relacji.
4. Zarządzaniem nazywamy planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrolę. Działania te zmierzają do osiągnięcia celu danej organizacji przy pomocy dostępnych zasobów.
5. Jakość zarządzania zależy w głównej mierze od następujących obszarów: wiedzy organu zarządzającego, zasad motywacyjnego oraz edukacyjnego. funkcjonowania organizacji, systemu.
6. Za zarządzanie kryzysowe w Polsce odpowiada administracja publiczna. Jest ona głównym podmiotem systemu zarządzania kryzysowego.
7. System zarządzania kryzysowego składa się z następujących podmiotów: organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, organów pomocniczych, urzędów i jednostek organizacyjnych obsługujących organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, w tym centra zarządzania kryzysowego oraz z podmiotów wykonawczych.
8. W systemie zarządzania kryzysowego wyróżnia się pięć szczebli administracyjnych: krajowy, resortowy, wojewódzki, powiatowy i gminny. Pierwsze dwa szczeble określane są jako administracja centralna, natomiast trzy ostatnie jako administracja terenowa.
9. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego zarówno dla administracji centralnej, jak i terenowej określone są szczegółowo w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.
10. Plany zarządzania kryzysowego są zasadniczymi dokumentami ustanawiającymi działalność poszczególnych organów administracji publicznej z zakresu zarządzania kryzysowego”.

W rozdziale **czwartym** - *Aktualne i prognozowane wyzwania dla Wojsk Obrony Terytorialnej w ramach systemu zarządzania kryzysowego* - s. 242-252, „Zbadano uwarunkowania uczestnictwa Wojsk Obrony Terytorialnej w krajowym systemie zarządzania kryzysowego, analizując podstawy prawne tej działalności oraz opisując wyniki badań ankietowych. Ponadto przedstawiono wewnętrzny system zarządzania kryzysowego WOT, który został uregulowany *ustawą o obronie Ojczyzny*. W dalszej części rozdziału omówiono pojęcie i klasyfikację zagrożeń według czynnika militarnego oraz przedstawiono zagrożenia, które są najistotniejsze z punktu widzenia zarządzania kryzysowego w Polsce. Następnie

scharakteryzowano problemy organizacyjne z jakimi mają do czynienia WOT i administracja publiczna podejmując działania antykrzysowe.

Zaś wnioski z przeprowadzonych badań wskazują, że:

„Jedną z przyczyn reaktywacji Wojsk Obrony Terytorialnej, była chęć włączenia ich do systemu zarządzania kryzysowego, aby w razie wyczerpania sił i środków administracji publicznej istniał podmiot, posiadający realne zdolności do udzielenia wsparcia w tym zakresie.

Włączenie WOT do systemu zarządzania kryzysowego jest zgodne z wyznawaną przez nich maksymą: *zawsze gotowi zawsze blisko*, bowiem w ten sposób są oni pomocni dla lokalnych społeczności w razie zaistnienia potrzeby. Wojska Obrony Terytorialnej sukcesywnie przejmują od wojsk operacyjnych zadania związane z zarządzaniem kryzysowym. Krokiem milowym było wejście w życie ustawy *o obronie Ojczyzny*, która od 2022 roku, zmieniła obraz zarządzania kryzysowego w resorcie obrony narodowej, przypisując Wojskom OT całość odpowiedzialności w tej kwestii.

Siły Zbrojne RP jako podmiot pomocniczy administracji publicznej w kwestii zarządzania kryzysowego, wykonują zadania zawierające się w 15 obszarach.

W celu uruchomienia Sił Zbrojnych RP w ramach zarządzania kryzysowego musi wystąpić sytuacja, w której siły i środki podsystemu niemilitarnego zostaną wyczerpane. W takim przypadku wojewoda wnioskuje do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie do jego dyspozycji pododdziałów Sił Zbrojnych RP, tworzących wojskowe zgrupowania zadaniowe, których zadaniem będzie wsparcie administracji publicznej w walce z sytuacją kryzysową.

Badania ankietowe potwierdzają, że Wojska Obrony Terytorialnej powinny brać udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Jednocześnie wskazują, że zadania te powinny być raczej mało skomplikowane i niewymagające specjalistycznych umiejętności. Bowiem pokazują, że istnieją obszary współpracy pomiędzy administracją publiczną a wojskami OT w ramach zarządzania kryzysowego, które powinny zostać ulepszone. Jednak większość badanych pozytywnie ocenia współpracę jaką podejmują ze sobą te dwa podmioty.

Współcześnie mamy do czynienia z szybko zmieniającym się środowiskiem bezpieczeństwa, które charakteryzuje się wielowymiarowością. Obliguje to siły zbrojne do rozszerzenia swoich programów szkolenia o nowe umiejętności oraz do szybkiej adaptacji do występujących warunków.

Wojska OT oraz administracja publiczna w ramach zarządzania kryzysowego podejmują działania w celu wyeliminowania zagrożeń niemilitarnych. Najgroźniejszymi z nich są: powódzie, niekorzystnie zjawiska atmosferyczne, epidemie groźnych chorób wśród ludzi

i zwierząt, awarie systemów zaopatrzenia w energię i artykuły pierwszej potrzeby, awarie systemów teleinformatycznych, katastrofy komunikacyjne i budowlane, nielegalna migracja.

Oprócz walki z zagrożeniami niemilitarnymi WOT i administracja publiczna muszą rozwiązywać problemy wynikające z ich funkcjonowania w ramach zarządzania kryzysowego np. kwestie: współpracy, pozyskiwania kapitału ludzkiego, zapewnienia skutecznej łączności, wyszkolenia dowódców, prowadzenia skutecznej polityki informacyjnej.

Przeprowadzenie² procesu prognozowania jest niezbędne w celu określenia przyszłych wyzwań i zagrożeń dla podmiotów systemu zarządzania kryzysowego.

Wyzwaniami prognozowanymi dla WOT i administracji publicznej w zarządzaniu kryzysowym są: zmiana podporządkowania WOT, globalne ocieplenie, cyberterrorizm, budowa i uruchomienie pierwszej elektrowni atomowej w Polsce, zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa”.

Rozdział piąty - Współpraca WOT z administracją publiczną – rekomendacje – s. 253-301, „przedstawia prognozowane kierunki transformacji WOT, biorąc pod uwagę uwarunkowania przyszłego środowiska bezpieczeństwa. Wskazuje jakie zagrożenia niemilitarne będą w przyszłości odgrywały kluczową rolę w kształtowaniu współpracy pomiędzy administracją publiczną i WOT oraz jak owa współpraca powinna wyglądać, aby tym wspomnianym zagrożeniom sprostać.” A wysnute w takcie badań wnioski oznajmniają, że:

1. „Rozwój Sił Zbrojnych RP w tym Wojsk Obrony Terytorialnej jest w znaczącym stopniu uzależniony od przyszłego kształtu środowiska bezpieczeństwa oraz wyzwań jakie będzie ono narzucać. Do najważniejszych z nich należą: imperialna polityka Federacji Rosyjskiej, kwestia warunków zakończenia wojny w Ukrainie, wykorzystanie przez Federację Rosyjską działalności poniżej progu wojny, zintensyfikowanie migracji z krajów Bliskiego Wschodu oraz Afryki, zwrócenie większej uwagi Stanów Zjednoczonych na potencjalną wojnę z Chinami na Pacyfiku niż na sytuację w Europie, przygotowanie krajów NATO do potencjalnego konfliktu zbrojnego z Federacją Rosyjską, błyskawiczny rozwój technologii w tym sztucznej inteligencji, szybko postępujące zmiany klimatyczne.

2. Sprostanie wyzwaniom przyszłości będzie warunkowane posiadaniem konkretnych umiejętności przez WOT, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć: współdziałanie z różnymi podmiotami, elastyczność, zdolność do prowadzenia działalności w ramach

² „Prognozowaniem nazywamy przewidywanie przyszłych faktów, czy zjawisk na podstawie uzasadnionych przesłanek, ustalonych w toku badań naukowych. Pozwala ono na przewidywanie tendencji, ryzyka pojawiających się zagrożeń i ich potencjalnych konsekwencji, ale również wynikających z nich możliwości”.

zarządzania kryzysowego, zdolność do neutralizowania zagrożeń hybrydowych, doskonała znajomość stałych rejonów odpowiedzialności, rozwinięty system świadomości sytuacyjnej, wykorzystanie dobrodziejstw rozwoju technologicznego, umiejętność niesienia pomocy ludności cywilnej.

3. W perspektywie 10 lat Wojska Obrony Terytorialnej będą formacją w pełni rozwiniętą, włączoną w łańcuch dowodzenia Sił Zbrojnych RP, ściśle współpracującą z administracją publiczną w ramach zarządzania kryzysowego oraz z wojskami operacyjnymi w ramach prowadzenia działań wojennych. Ponadto będą to wojska charakteryzujące się przebywaniem blisko społeczeństwa, edukującym je w zakresie działalności proobronnej oraz kryzysowej, a także niosące pomoc w razie wystąpienia potrzeby. WOT będzie posiadał zdolność skutecznej odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe oraz prowadzenia walki zbrojnej w stałych rejonach odpowiedzialności, ponadto w czasie wojny brygada stołeczna będzie posiadała umiejętności organizacji zbrojnego ruchu oporu i specjalizowała się będzie w walkach w terenie zurbanizowanym.

4. Najbardziej prawdopodobnymi zagrożeniami niemilitarnymi jakie będą występować w naszym kraju są: zagrożenia hybrydowe; cyberprzestępczość; zagrożenia naturalne; presja migracyjna z Bliskiego Wschodu oraz Afryki mogąca implikować zagrożenia wtórne, takie jak niepokoje społeczne; pandemie różnego rodzaju chorób.

5. W celu przygotowania skutecznej odpowiedzi na zagrożenia niemilitarne Wojska Obrony Terytorialnej muszą rozwijać pewne zdolności, którymi według autorki są: szybka reakcja na zagrożenie; sprawna koordynacja działań; elastyczność i adaptacja; skuteczne zarządzanie informacją; odporność psychiczna; doskonalenie umiejętności i procedur. Administracja publiczna natomiast powinna skupić się na rozwijaniu umiejętności: planowania, koordynacji działań, komunikacji; zarządzania informacją; elastyczności i adaptacji oraz prowadzenia dobrze odwzorowujących rzeczywistość szkoleń i ćwiczeń.

6. System zarządzania kryzysowego w Polsce wymaga wprowadzenia zmian, jednak nie rewolucyjnych, a jedynie częściowych w pewnych obszarach podejmowanej w ramach niego działalności.

7. Współpraca administracji publicznej i WOT w ramach zarządzania kryzysowego powinna zostać na nowo unormowana prawnie i podzielona na dwie zasadnicze części: współpracę w fazach zapobiegania i przygotowania oraz współpracę w fazach zapobiegania i przygotowania. Przy projektowaniu nowych podstaw prawnych owej współpracy powinno uwzględnić się uwarunkowania, które są kluczowe w kwestii skuteczności działania tych podmiotów.

8. Najważniejszymi punktami współpracy w fazach zapobiegania i przygotowania są: prowadzenie cyklicznych szkoleń i ćwiczeń; organizowanie wspólnych spotkań roboczych; prowadzenie wspólnego planowania kryzysowego; wspólna analiza ryzyka i ocena zagrożeń; przygotowanie wspólnych algorytmów postępowania i współpracy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; organizowanie edukacji społeczeństwa. A także procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez WOT; algorytmy postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych; polityka informacyjna; wsparcie społeczności lokalnych. Obecnie funkcjonująca procedura wnioskowania o wsparcie administracji publicznej przez WOT jest zbyt scentralizowana, co przekłada się na długi okres uruchamiania wojska. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej krytyczny czynnik stanowi czas, dlatego procedura ta powinna być zdecentralizowana. Autorka proponuje następującą procedurę wnioskowania: przedstawiciel administracji terenowej (wójt, starosta, wojewoda) wnioskuje do dowódcy właściwej terytorialnie BOT o udzielenie wsparcia (informując o tym fakcie swoich przełożonych), ponieważ siły i środki administracji publicznej okazały się niewystarczające do przejęcia kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową. Dowódca właściwej BOT rozpatruje wniosek na podstawie pozyskanych danych rozpoznawczych informując o swojej decyzji Ministra Obrony Narodowej”.

W **Zakończeniu** uwypuklono to, że demokratyczne państwa dysponujące formacjami obrony terytorialnej zazwyczaj wykorzystują je jako element pomocniczy wobec wojsk operacyjnych. Rola tych formacji różnicuje się w zależności od kontekstu czasowego: wojennego i pokojowego. Podczas konfliktu zbrojnego, wojska terytorialne odgrywają kluczową rolę we wsparciu obronnym, operując w stałych rejonach odpowiedzialności, gdzie wspomagają działania wojsk operacyjnych. W okresie pokoju, ich działalność jest ściśle związana ze współpracą z administracją publiczną w ramach zarządzania kryzysowego. Dodatkowo, wojska terytorialne pełnią funkcję wsparcia dla lokalnych społeczności poprzez organizowanie działań edukacyjnych oraz pomocowych w obszarach, które tego wymagają.

Administracja publiczna jest odpowiedzialna za funkcjonowanie skutecznego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce i stanowi główny podmiot w tym systemie, co określa ustawa o zarządzaniu kryzysowym. System ten jest przeznaczony do zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania oraz przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwania ich skutków oraz odtwarzania zasobów infrastruktury krytycznej.

W kontekście zarządzania kryzysowego, niezbędne jest prawne zredefiniowanie współpracy między administracją publiczną a Wojskami Obrony Terytorialnej. Proponuje się

podział współpracy na dwie fundamentalne fazy. Pierwsze, to współdziałanie w fazach przygotowania i zapobiegania. Drugie, to działanie w sytuacji pojawienia się konkretnego zagrożenia, czyli w fazach reagowania i odbudowy. W procesie formułowania nowych regulacji prawnych dotyczących tej współpracy, kluczowe będzie uwzględnienie czynników determinujących efektywność działań obu podmiotów.

Pracę badawczą wzbogaca 1 załącznik, 4 tabele, 48 rysunków oraz 228 pozycji bibliograficznych, a także 373 przypisów dolnych, które to wyjaśniają zasadnicze kwestie podjęte w trakcie badań, a tym samym podnoszą wartość naukową dysertacji i czytelność podejmowanych kwestii.

Dysertacja w części merytorycznej stanowi dowód na to, że w trakcie badań skorzystano z licznych źródeł, czego ewidencję mamy w bogatej *Bibliografii* oraz przypisach dolnych. Rozprawę zawarto na 329 stronach i jest ona solidnym dziełem naukowym. Stwierdzam, iż tę część rozprawy należy ocenić jako wielce interesującą i konstruktywną w swojej generalnej wymowie. Prowadzone analizy są przekonujące i poprawne logicznie. Pozytywnie oceniając część merytoryczną rozprawy warto podkreślić, że jest ona dobrze ułożona treściowo i napisana poprawnie, a poszczególne tezy są przekonująco uzasadnione – co promuje ją do wyróżnienia, o co wnoszę, mimo moich „refleksji”.

Konkludując, należy podkreślić, że dysertacja stanowi solidną prezentacją wiedzy z obszaru określonego przedmiotem badań oraz jest obszernym zbiorem wyczerpujących treści odnoszących się kwestii WOT we współdziałaniu za administracją publiczną – zarówno w obecnym stanie, jak i pod względem konieczności usprawnienia tego współdziałania organizacyjno-prawnego. Treści zamieszczone i przeanalizowane z wykorzystaniem metod naukowych pretendują Doktorantkę do uznania jej za dojrzałego naukowca, który posiada umiejętności badawcze (z wykorzystaniem metod właściwych dla nauk o bezpieczeństwie), doświadczenie zawodowe i panowanie nad obszernym zasobem wiedzy fachowej w wielu kwestiach dotyczących funkcjonowania WOT we współdziałaniu z administracją publiczną.

Doktorantka potrafi budować dzieło naukowe na bazie badań – właściwie prezentując kwestie metodologiczne oraz treści merytoryczne rozdziałów, kończąc je wnioskami z badań zawartych w tych rozdziałach. Ta umiejętność pozwoliła jej przedłożyć do oceny (recenzji) utwór naukowy (jako rezultat w formie rozprawy doktorskiej) o charakterze zwartym, nowatorskim i wyczerpującym główne założenia badawcze, jakie zaprezentowano w części metodologicznej. Obszerne wnioski w części merytorycznej są jej ogromnym atutem w trakcie prezentacji efektów z badań.

WNIOSEK KOŃCOWY

Oceniam rozprawę jako bardzo dobrą, gdyż Doktorantka dokonała zasadnie weryfikacji hipotez, rozpracowując trudne problemy badawcze, a uzyskane wnioski istotnie wnoszą na rzecz zamieszczonej w dysertacji współpracy między wojskami a administracją na okoliczność sytuacji kryzysowej. Dysertacja posiada elementy oryginalności, a przy jej opracowaniu użyto poprawnego języka i trafnej terminologii. Pojawiające się w dysertacji drobne potknięcia językowe nie obniżają wartości jej treści oraz użyteczności w praktyce funkcjonowania WOT i administracji publicznej. Pozostaje mieć nadzieję, że postawione tezy i zaproponowane rozwiązania zastosowane w procesie badawczym poddane zostaną weryfikacji przy realizacji tej koncepcji (którą zaproponowano) oraz kolejnych dociekaniach/rozważaniach naukowych z omawianego i badanego przez Doktorantkę przedmiotu badań.

Stwierdzam, że przedłożona do recenzji rozprawa doktorska Pani mgr Marty CHAPSKIEJ jest dojrzałym merytorycznie dziełem promocyjnym, dobrze udokumentowanym poznawczo i logicznie skonstruowanym w dowodowym wykładaniu myśli naukowej. W kontekście kwalifikacji promocyjnych jednoznacznie unaocznia umiejętności autorskie predestynujące Ją do samodzielności naukowej. Posiada wyraziste znamiona poznawcze i metodologiczne.

Dysertacja spełnia warunki określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U.2024.1571 tj.) i kwalifikuje Panią Martę CHAPSKĄ do kontynuowania procedury zmierzającej do nadania jej stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk społecznych, w dyscyplinie „nauki o bezpieczeństwie”. Wnoszę o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony recenzowanej rozprawy i innych procedur z tym związanych.

.....Ryszard Jakubczak.....