https://doi.org/10.34862/rbm.2022.1.9

Agnieszka Warchoł
Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
agnieszka.warchol@up.krakow.pl
https://orcid.org/0000-0003-0786-6440

Polski system kierowania i dowodzenia armią – – aspekty polityczne i prawne

Abstrakt: W ostatnich latach obserwowane były zmiany w zakresie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie istoty przeobrażeń w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, które weszły w życie w 2014 r. i tych najnowszych, których pierwszy etap został wdrożony w 2018 r. Istota przekształceń w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP została przedstawiona za pomocą metod badawczych takich jak: synteza, analiza retrospektywna, metoda porównawcza, wnioskowanie i uogólnienie. Ponadto, z analizy autorki wynika, iż siły zbrojne odgrywają szczególną rolę w systemie politycznym, a ich kształt jest w znacznej mierze determinowany przez preferencje aktorów politycznych, piastujących aktualnie władzę państwową. Podjęcie tej problematyki przez pryzmat aspektów prawnych i politycznych pozwala zrozumieć istotę systemu kierowania i dowodzenia armią i jego przeobrażeń w ostatnich latach.

Słowa kluczowe: system kierowania i dowodzenia, siły zbrojne, bezpieczeństwo, securitologia.

The System of Command and Control of the Polish Armed Forces – Political and Legal Aspects

Abstract: The article aims to explain the essence of transformations in the system of Command and Control of the Polish Armed Forces in recent years. The study was presented by using research methods specific to security studies such as synthesis, retrospective analysis, comparative analysis, as well as a literature review. It was confirmed that frequent changes in the command and control system have a negative impact on the quality of the functioning of this system on the Polish Armed Forces example. The author's analysis shows that the armed forces play a special role in the political system, and their shape is largely determined by the preferences of political actors exercising state power. Addressing this issue through the prism of legal and political aspects allows to understand the essence of the army command and control system and its transformations in recent years.

Keywords: armed forces, command and control, security, securitology.

Wstęp

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Siły Zbrojne RP) to wojskowy komponent, wydzielony przez państwo do zabezpieczenia narodowych i żywotnych interesów (Załęski, 2018, s. 61). Wyróżniamy dwie funkcje sił zbrojnych w państwie tj. wewnętrzną i zewnętrzną (Balcerowicz, 2010, s. 31). Aby armia mogła działać, dowodzenie musi być sprawowane w sposób mniej lub bardziej ciągły (Creveld, 2014, s. 14). Jak pisze Martin van Creveld (s. 15), obowiązki dowodzenia są zazwyczaj dzielone na dwie części:

- funkcjonalną – dowodzenie musi zorganizować i skoordynować wszystko, czego potrzebuje armia, by istnieć: zaopatrzenie w żywność, służby medyczne, wojskowy wymiar sprawiedliwości, itd.;
- wydajnościową – dowodzenie umożliwia armii wykonywanie jej właściwego zadania, jakim jest zadanie wrogowi możliwie największych strat w możliwie najkrótszym czasie i minimalnym kosztem (np. zbieranie informacji, planowanie i nadzorowanie działań).

Kierowanie to druga z kluczowych funkcji wobec Sił Zbrojnych RP. Jest realizowana bezpośrednio, lub przy pomocy organów wojskowych i cywilnych, przez Ministra Obrony Narodowej, czyli organ, za pośrednictwem którego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi (Brzozowski, 2018, s. 39–40). Kierowanie i dowodzenie siłami zbrojnymi to „praktyczny wyraz realizacji interesów i osiągania celów strategicznych w sferze bezpieczeństwa narodowego" (Ibidem).

W ostatnich latach obserwowaliśmy zmiany w zakresie tych dwóch obszarów. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie istoty przekształceń w taki sposób, by czytelnik zrozumiał na czym one polegają oraz co je warunkuje. Warto rozpocząć rozważania od wskazania głównych problemów, punktów spornych, wokół których koncentrowały się argumenty przeciwników i zwolenników poszczególnych reform.

Zmiany dotyczą m.in. roli, jaką pełnić ma w systemie dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi szef sztabu generalnego. Przyjmuje się, że domeną sztabu generalnego jest strategiczny poziom dowodzenia (Załęski, 2018, s. 59). W państwach demokratycznych miejsce i rolę szefa sztabu generalnego określają normy cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi (Załęski, 2018, s. 61). Sztab Generalny Wojska Polskiego, jako instytucja centralna Sił Zbrojnych RP, istnieje od 1918 r. Zgodnie z obecnie obowiązującą polską Konstytucją, Szefa Sztabu

Generalnego mianuje Prezydent Rzeczypospolitej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997). W dalszej części artykułu zostaną wskazane rola i miejsce Szefa Sztabu Generalnego WP w strukturze systemu kierowania i dowodzenia SZ w ostatnich latach, uwzględniając reformy z 2014 r. i 2018 r.

Reformy wiążą się także z tzw. ideą połączoności (inaczej: spójność, kooperacja) w rozumieniu integracji rodzajów sił zbrojnych, w celu wspólnej realizacji operacji połączonych, a także szkoleń i przygotowań wojsk do tego rodzaju działań. Zwolennicy tego rozwiązania wskazują, że realizację koncepcji połączoności wymuszają współczesne właściwości konfliktów zbrojnych (Koziej, 2017). Stanowiska w tym zakresie są podzielone, stąd następujące po sobie w krótkim czasie dwie różne koncepcje władz państwowych – likwidacji poszczególnych dowództw sił zbrojnych na rzecz dowództw połączonych (reforma z 2014 r.) oraz idea ponownego utworzenia poszczególnych dowództw sił zbrojnych, a więc rozformowanie dowództw połączonych (planowany kolejny etap reformy z 2018 r.). Odmienne stanowiska w zakresie nowej reformy prezentują obecni aktorzy na polskiej scenie politycznej. W niniejszym artykule, autorka odpowie na pytanie: w jaki sposób zmiany ugrupowań rządzących wpływają na kształt systemu dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi?

Nie sposób pominąć kwestii Wojsk Obrony Terytorialnej, które przy ostatnich zmianach w systemie kierowania i dowodzenia były już umieszczone w katalogu rodzajów sił zbrojnych (Ustawa, 1967, art. 3 ust. 3), i musiały zostać uwzględnione przy projektowaniu systemu. Ich miejsce w strukturze, po wprowadzeniu w życie pierwszego etapu reformy systemu (tzw. mały SKiD, czyli System Kierowania i Dowodzenia), budzi kontrowersje, o czym w dalszej części niniejszego artykułu.

W pracach nad reformami brały udział dwa środowiska – prezydenckie i rządowe. Obustronne zaangażowanie wynika z konstytucyjnego podziału władzy wykonawczej na dwa ośrodki decyzyjne, także w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Zgodnie z art. 134 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP (Konstytucja RP, 1997), jednak w czasie pokoju sprawuje on zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (Konstytucja RP, art. 134, ust. 2). Określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa, wskazuje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry

Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych, a także zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, w drodze postanowienia narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi (Ustawa, 2022, art. 25).

Ponadto, Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (Konstytucja RP, 1997, art. 126, ust. 2). W tym zakresie zatwierdza strategię bezpieczeństwa narodowego, wydaje Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty i plany w zakresie swoich kompetencji, może zwracać się do organów o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności, inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie, postanawia o wprowadzeniu albo zmianie stanu gotowości obronnej państwa, a w razie konieczności obrony państwa postanawia o dniach, w których rozpoczyna się i kończy czas wojny. Dodatkowo, kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia (Ustawa, 2022, art. 24). Podsumowując, można wyróżnić dwa podstawowe zakresy uprawnień Prezydenta w zakresie ochrony suwerenności, niepodległości, bezpieczeństwa i nienaruszalności terytorium państwa:

- uprawnienia dotyczące zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi,
- uprawnienia w zakresie obronności i bezpieczeństwa w czasie pokoju i wojny (Rajchel i Zabłocki, 2016, s. 199).

Drugi ośrodek władzy wykonawczej, wykonujący najważniejsze zadania w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, to Rada Ministrów (Konstytucja RP, 1997, art. 146, ust. 4, pkt 8 i 11). To w gestii Rady Ministrów znajdują się m.in.: opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny, przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, utrzymanie stałej gotowości obronnej państwa i zapewnienie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie (Ustawa, 2022, art. 27).

Z powyżej przytoczonych przepisów prawnych wynika, że powszechnie obowiązujące prawo zapewnia dualizm władzy wykonawczej. W praktyce, w zakresie pracy nad reformą systemu kierowania i dowodzenia armią, oznacza to,

że między dwoma ośrodkami władzy – prezydenckim i rządowym – musi zostać wypracowany kompromis. W trakcie prac nad zmianami w systemie kierowania i dowodzenia SZ RP, zarówno w przypadku reformy z 2014 r., jak i 2018 r., były rozbieżności co do kształtu planowanych zmian (Lisiecki, 2017). Merytoryczno-organizacyjnym zapleczem Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa i obronności jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego [dalej: BBN]. Do kompetencji tego urzędu państwowego należy m.in. inicjowanie i udział w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Zarządzenie Prezydenta RP - załącznik, 2019, § 2).

W związku z powyższym, BBN brało udział w przygotowaniu reform, a Szefowie BBN w poszczególnych latach stali się „twarzami" zmian. Ostatecznie, ich propozycje musiały spotkać się z akceptacją większości parlamentarnej. Kompromis jest ważny także z punktu widzenia środowiska rządowego, a więc Ministerstwa Obrony Narodowej, by nie doszło do prezydenckiego weta. W niniejszym artykule, przekształcenia w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP zostały przedstawione za pomocą metod badawczych takich jak: synteza, analiza retrospektywna, metoda porównawcza, wnioskowanie i uogólnienie.

Rewolucyjne zmiany

Do końca 2013 r., na szczeblu strategicznym funkcjonowało siedem dowództw: Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej, Dowództwo Wojsk Specjalnych, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych i Sztab Generalny Wojska Polskiego. Dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych byli podporządkowani Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Od roku 2007 Sztab Generalny Wojska Polskiego pełnił funkcję głównego dowództwa (Fryc i Konopka, 2014, s. 15). Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dowodził Siłami Zbrojnymi w imieniu Ministra Obrony Narodowej w czasie pokoju. W jego kompetencjach mieściło się także planowanie i programowanie strategiczne oraz dowodzenie operacyjne polskimi kontyngentami wojskowymi, działającymi poza granicami państwa (Fryc i Konopka, 2014, s. 15). W 2003 roku utworzono Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych z siedzibą w Warszawie. Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych dowodził operacyjnie częścią Sił Zbrojnych, wydzieloną z poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych

i Marynarki Wojennej. W 2006 roku utworzono Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy. Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych odpowiadał za organizowanie systemu wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych i kierowanie tym systemem.

Eksperci nie ukrywali, że system kierowania i dowodzenia w tym kształcie miał wiele słabości. W tym zakresie, inicjatorzy reformy wskazywali m.in. na skupienie kilku funkcji w rękach jednego organu: dowodzenia ogólnego, planowania i dowodzenia operacyjnego Siłami Zbrojnymi (BBN, 2013). Mowa tu oczywiście o instytucji Szefa Sztabu Generalnego. Kolejną niedoskonałością, na którą wskazywano, była zbyt duża liczba instytucji centralnych, które odpowiadały za dowodzenie, w stosunku do liczby żołnierzy (Fryc i Konopka, 2014, s. 14).

Projekt zmian powstał przy współpracy Ministerstwa Obrony Narodowej z Biurem Bezpieczeństwa Narodowego i został przyjęty przez rząd 4 grudnia 2012 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że proponowane zmiany mają przyczynić się do „uproszczenia struktury kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, a także wyraźnego rozdzielenia spraw polityczno-strategicznych i administracyjnych (wchodzących w zakres działania Ministra Obrony Narodowej) od spraw ogólnego dowodzenia Siłami Zbrojnymi i dowodzenia operacyjnego" (BBN, 2013).

System kierowania i dowodzenia miał być zorganizowany w taki sposób, by za każdą strategiczną funkcję odpowiadał inny organ. Projekt zmian został przyjęty przez rząd 12 marca 2013 r. Reforma była zapowiadana już wcześniej. Usprawnienie systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP zostało ujęte jako jeden z priorytetów w *Głównych kierunkach rozwoju SZ RP i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022*, podpisanych przez prezydenta Bronisława Komorowskiego w listopadzie 2011 r. z kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów.

17 kwietnia 2013 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu *ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw.* Uzasadnienie projektu ustawy przedstawił Minister Obrony Narodowej Tomasz Siemoniak. Wskazywał w nim, iż „celem proponowanych zmian jest usprawnienie systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, w tym szczególnie dostosowanie tego systemu do nowoczesnych koncepcji tworzenia połączonych organów dowodzenia, odpowiedzialnych za funkcjonalne kierowanie formacjami różnych rodzajów Sił Zbrojnych" (Sejm RP, 2013b).

Trzy miesiące później (19.06.2013 r.) odbyło się drugie czytanie projektu ustawy, mającej na celu reformę systemu kierowania i dowodzenia. Komisja Obrony Narodowej wniosła o uchwalenie projektu. Stanowiska klubów parlamentarnych do projektu prezentowali posłowie: Paweł Suski z Platformy Obywatelskiej, Michał Jach z Prawa i Sprawiedliwości, Wojciech Pękalski z Ruchu Palikota, Mirosław Maliszewski z Polskiego Stronnictwa Ludowego, Stanisław Wziątek z Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Ludwik Dorn z Solidarnej Polski. Omawiając zmiany w systemie kierowania i dowodzenia w ostatnich latach konieczne jest by pamiętać i uwzględniać układ sił politycznych w parlamencie. Koalicja PO-PSL i Ruch Palikota poparły projekt, a Prawo i Sprawiedliwość oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej wnioskowało za jego odrzuceniem. Solidarna Polska zaproponowała poprawki. Reprezentujący SP Ludwik Dorn zastrzegł, iż w sytuacji nieuwzględnienia ich poprawek, posłowie zagłosują przeciwko ustawie. W debacie wziął udział także Szef BBN Stanisław Koziej, który przekonywał, że proponowany model systemu jest sprawdzony – funkcjonuje w NATO i Stanach Zjednoczonych (Sejm RP, 2013b).

Tabela 1. Głosowanie nr 5 na 44. posiedzeniu Sejmu dnia 21.06.2013 r.

Koło/Klub	Liczba czł.	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	206	194	194	-	-	12
PiS	137	125	-	125	-	12
RP	38	37	2	-	35	1
PSL	29	28	28	-	-	1
SLD	25	24	-	24	-	1
SP	17	14	1	1	12	3
niez.	8	8	3	3	2	-

Źródło: Sejm RP, 2013c.

Dwa dni później Sejm przyjął rządowy projekt ustawy. Poniższa tabela obrazuje wyniki głosowania nad przyjęciem w całości projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, w brzmieniu proponowanym przez Komisję Obrony Narodowej, wraz z przyjętym wnioskiem mniejszości.

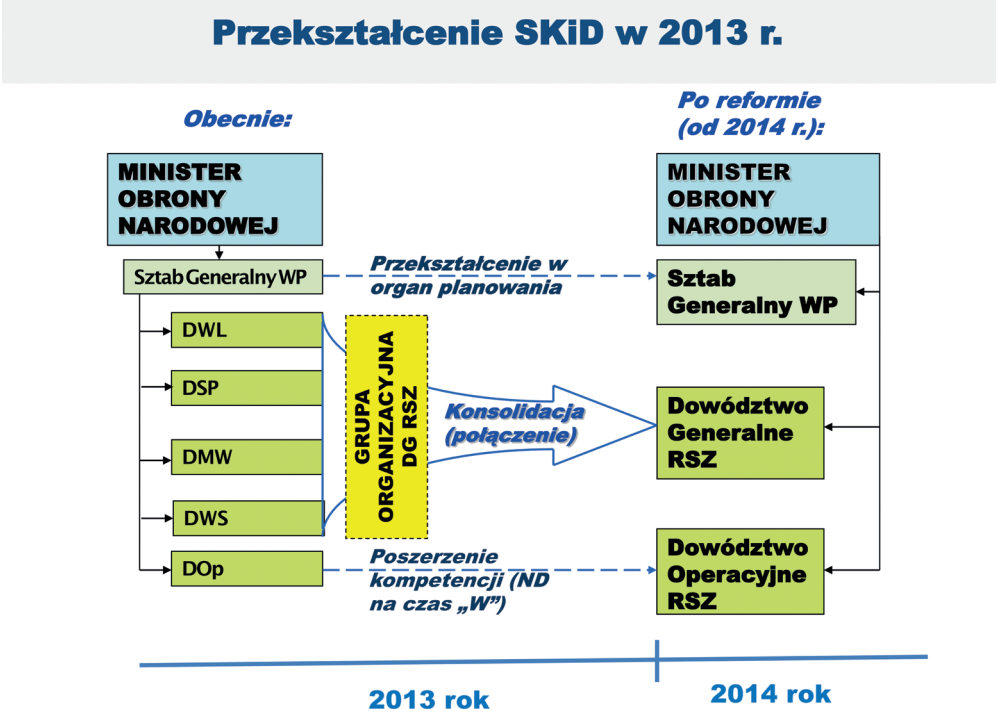
Dnia 12 lipca 2013 r. Senat przyjął ustawę, a dziesięć dni później podpisał ją Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2014 r. Główne zmiany sprowadzały się do:

- utworzenia połączonego Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, jako następcy prawnego zlikwidowanych dowództw rodzajów Sił Zbrojnych: Dowództwa Wojsk Lądowych, Dowództwa Sił Powietrznych, Dowództwa Marynarki Wojennej i Dowództwa Wojsk Specjalnych;
- likwidacji stanowisk służbowych dowódców rodzajów Sił Zbrojnych i zastąpienie ich stanowiskami inspektorów (Nowak, 2015, s. 92);
- rozdzielenia funkcji: planowania, dowodzenia ogólnego Sił Zbrojnych i dowodzenia operacyjnego Sił Zbrojnych;
- Szef Sztabu Generalnego stał się organem planowania, doradztwa strategicznego i nadzoru;
- Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych stało się odpowiedzialne za dowodzenie operacyjne w czasie wojen i kryzysów, dowodzenie wojskami wydzielonymi do udziału w zagranicznych misjach pokojowych. W praktyce przejęło prawa i obowiązki Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych, które zostały rozszerzone;
- w czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje całokształtem działalności Sił Zbrojnych przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych;
- Ministrowi Obrony Narodowej mają podlegać bezpośrednio: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Żandarmeria Wojskowa (Ustawa, 2013).

Reformę systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi w sposób zdecydowany krytykowała ówczesna opozycja. 25 października 2013 r. grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów ustawy wprowadzającej reformę z Konstytucją. Zdaniem

wnioskodawcy, likwidacja stanowisk dowódców rodzajów Sił Zbrojnych i zastąpienie ich stanowiskami: Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych była niezgodna z Konstytucją. Posłowie twierdzili, że nowo wprowadzone stanowiska nie są tożsame z konstytucyjnym i utrwalonym w polskim prawie pojęciem „dowódcy rodzajów Sił Zbrojnych". Wnioskodawca zwracał uwagę, że art. 134 ust. 3 Konstytucji nakazuje mianowanie „dowódców rodzajów Sił Zbrojnych", a więc w jego opinii likwidacja poszczególnych dowództw rodzajów Sił Zbrojnych i zastąpienie ich dowództwem połączonym jest zakazane. Ponadto, we wniosku wskazano, że osłabienie pozycji Szefa Sztabu Generalnego, którego mianuje Prezydent jest równoznaczne ze zmianą zakresu zwierzchnictwa Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi oraz ograniczeniem jego pozycji ustrojowej jako zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Rysunek 1: Reforma systemu kierowania i dowodzenia 2014.



Źródło: Koziej, 2013.

Postanowieniem z dnia 28 lipca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. Stwierdził, że wniosek nie spełnił ustawowych wymogów określonych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, gdyż stawiane w nim zarzuty nie znalazły podstaw w konstytucyjnej argumentacji, a więc jego merytoryczna ocena nie była możliwa. Trybunał zwrócił uwagę na wadliwą konstrukcję *petitum* wniosku. Wnioskodawca kwestionował całą ustawę nowelizującą, podczas gdy w dalszej części wniosku sformułowany został zarzut niekonstytucyjności tylko wobec niektórych przepisów ustawy: art. 1 pkt 3 i 5, art. 3 pkt 1, 2 i 3 (Trybunał Konstytucyjny, 2015).

Mały SKiD

W 2015 r. wybory prezydenckie zakończyły się zwycięstwem Andrzeja Dudy, a wybory parlamentarne – wygraną Prawa i Sprawiedliwości. Zmiany na scenie politycznej zaowocowały nowymi pomysłami w zakresie systemu kierowania i dowodzenia armią. Jak wspomniano we wcześniejszej części artykułu, Prawo i Sprawiedliwość, będące w momencie wprowadzania reformy w 2014 w opozycji, zdecydowanie krytykowało jej założenia. To stanowisko nie uległo zmianie po wyborach. Nowy obóz rządzący formułował pod adresem reformy krytyczne uwagi wskazując, że doprowadziła ona do chaosu kompetencyjnego (Jach, 2018). Ministerstwo Obrony Narodowej, z ministrem Antonim Macierewiczem na czele, wskazywało, że ustawa z 2014 r. nie określała precyzyjnie zadań dowódców, a sama struktura planowania i dowodzenia nie jest w pełni zgodna z systemem dowodzenia NATO. Ponadto, rządzący krytycznie wskazywali na ograniczenie kompetencji Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (MON, 2018).

Formalnie, reformę systemu kierowania i dowodzenia uznano za priorytet dla Sił Zbrojnych na początku 2017 r., kiedy Prezydent RP podpisał strategiczny dokument nowelizujący główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP (Soloch, 2018, s. 16). Podczas odprawy kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP, która miała miejsce 12.04.2017 r., Prezydent podkreślił konieczność wzmocnienia roli Szefa Sztabu Generalnego WP oraz przywrócenia poszczególnych dowództw rodzajów Sił Zbrojnych RP. Uwzględniając wytyczne Głowy Państwa, BBN rozpoczęło prace koncepcyjne nad nową wersją systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Trwały one równolegle do Strategicznego Przeglądu Obronnego w Ministerstwie Obrony Narodowej. W wyniku prac poszczególnych zespołów wypracowano propozycje zmian w systemie kierowania i dowodzenia (MON,

2016). Wskazując na błędy poprzedników, rządzący zapewniali, że reforma nie będzie miała charakteru rewolucyjnego i zostanie przeprowadzona etapowo.

Pierwszy etap reformy został uzgodniony w MON i BBN. Rządowy projekt *ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* wpłynął do Sejmu 18 lipca 2018 r. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu odbyło się 13 września. Uzasadnienie projektu ustawy przedstawił Mariusz Błaszczak, Minister Obrony Narodowej. Wskazał, że zmiana systemu jest konieczna, by naprawić błąd, jaki został popełniony przez wprowadzenie reformy w 2014 r. (Sejm RP, 2018a). Drugie czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 3 października, a trzecie – wraz z głosowaniem – dzień później. Wyniki głosowania nad przyjęciem w całości projektu ustawy obrazuje poniższa tabela.

Tabela 2. Głosowanie nr 36 na 69. posiedzeniu Sejmu dnia 04.10.2018 r.

Koło/Klub	Liczba czł.	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	236	222	222	-	-	14
PO	136	129	-	129	-	7
Kukiz15	29	22	22	-	-	7
N	22	21	-	21	-	1
PSL-UED	18	15	-	15	-	3
niez.	10	9	6	2	1	1
WiS	6	6	6	-	-	-
L-S	3	3	-	3	-	-

Źródło: Sejm RP, 2018b.

Ustawa nowelizuje *ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Ustawa, 1967) i *ustawę o urzędzie Ministra Obrony Narodowej* (Ustawa, 2013). Pierwszy etap zmian koncentruje się na przywróceniu Szefowi Sztabu

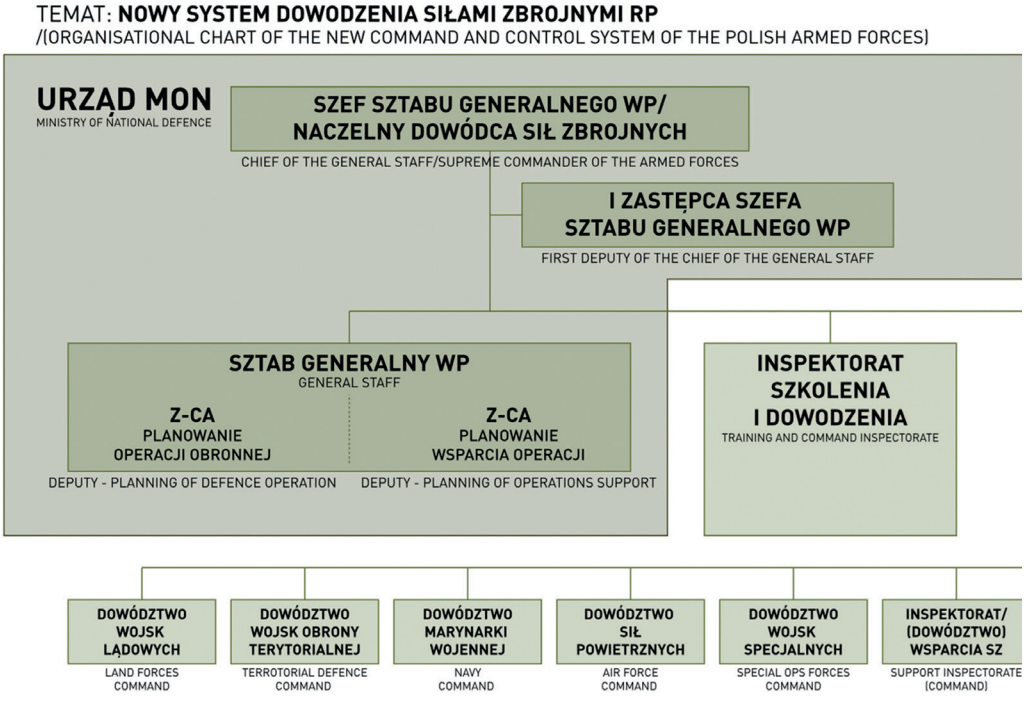
Generalnego pozycji sprzed reformy w 2014 r. Jego kompetencje są znacznie rozszerzone, a w czasie wojny ma być on organem, który dowodzi Siłami Zbrojnymi RP do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia (Ustawa, 2018, art. 7a, ust. 2). Zgodnie z ustawą, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej (Ustawa, 2018, art. 7a, ust. 1). Ponadto, do kompetencji Szefa Sztabu Generalnego należy dowodzenie Siłami Zbrojnymi (Ustawa, 2018, art. 8, ust. 1, pkt 1). Dowodzi przy pomocy dowódców rodzajów Sił Zbrojnych: Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. W pierwszym etapie reformy, dowództwa te nie zostały rozformowane. Wyjęty spod struktury podporządkowania Szefowi Sztabu Generalnego został Dowódca Wojsk Obrony Terytorialnej. Ta formacja, do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania, podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej (Ustawa, 2018, art. 5 ust. 1 pkt 4). Podsumowując, istota reformy w kontekście roli Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego sprowadza się do przypisania mu jednoosobowej odpowiedzialności za dowodzenie całością Sił Zbrojnych RP.

Drugim ważnym elementem reformy są, wspomniane już wyżej, Wojska Obrony Terytorialnej. Przeciwko wyłączeniu ich spod zwierzchnictwa Szefa Sztabu Generalnego wypowiadali się w debacie przed przyjęciem ustawy posłowie opozycji. Wskazywali oni, iż WOT ma być „prywatną armią" ministra. Ponadto, postulowali, by WOT z racji swojego nieodzownego wojskowego charakteru powinien podlegać cały czas dowództwu żołnierza, a nie polityka (Sejm RP, 2018a, s. 157). Minister Błaszczak odpierał zarzuty wskazując, iż takie rozwiązanie pozwoli na niezakłócony proces formowania Wojsk Obrony Terytorialnej. Zapewniał, że po zakończeniu tego procesu, ten rodzaj Sił Zbrojnych RP także znajdzie się w nadzorze Szefa Sztabu Generalnego WP (Sejm RP, 2018a, s. 155).

Kolejny etap reformy ma doprowadzić do tego, iż osoby odpowiadające za dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny będą miały wpływ na ich rozwój w czasie pokoju. Zgodnie z założeniami *Koncepcji Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej,* docelowo, rozformowane zostaną Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych. Zadania pierwszego mają przejąć poszczególne dowództwa rodzajów sił zbrojnych: Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, Dowództwo Marynarki Wojennej i Dowództwo

Wojsk Specjalnych. Zadania Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych przejmie nowoutworzony Inspektorat Szkolenia i Dowodzenia, który będzie także koordynował kwestie szkoleniowe. Zarówno on, jak i Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, podlegać będą Szefowi Sztabu Generalnego. W zreformowanym systemie ma on pełnić rolę „pierwszego żołnierza" (MON, 2017, s. 50–53).

Rysunek 2: Nowy System Kierowania i Dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.



Źródło: MON, 2017.

Podsumowanie

Proces przekształceń armii trwa nieprzerwanie od czasu transformacji ustrojowej. Bez wątpienia częste zmiany w systemie kierowania i dowodzenia armią nie wpływają korzystnie na jej kształt i rozwój. Częste przeobrażenia generują ogromne koszty i tworzą chaos kompetencyjny, co niekorzystnie wpływa na *soft i hard power* naszego kraju. Celem artykułu było przedstawienie, w sposób kompleksowy, przekształceń w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w ostatnich latach, a także analiza głównych przyczyn zmian i problemów, które one wygenerowały.

Podsumowując, w styczniu 2014 r. weszła w życie reforma systemu kierowania i dowodzenia armią. Była ona mocno krytykowana, m.in. ze strony ówczesnej opozycji. Po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r., kiedy zmienił się układ sił na polskiej scenie politycznej, rozpoczęły się prace nad likwidacją zmian sprzed roku i „powrotem do przeszłości", a więc stanu sprzed reform, ale w nieco zmienionym kształcie. Propozycje zostały zmaterializowane i sfinalizowane na przełomie 2017 i 2018 r., czego rezultatem jest tzw. mały SKiD. Pozostałe etapy reformy zostały rozłożone na kolejne lata, ale do końca 2021 r., oprócz zapewnień Pawła Solocha, szefa BBN, że konieczne jest dokończenie reformy w zakresie przywrócenia odrębnych dowództw rodzajów sił zbrojnych, oraz ponownym mianowaniu gen. Rajmunda Andrzejczaka na szefa Sztabu Generalnego WP w czerwcu 2021 r., nic się nie zmieniło.

12 września 2019 r. zatwierdzono koncepcję organizacji i funkcjonowania Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni, jako specjalistycznego komponentu Sił Zbrojnych, których formowanie ma zakończyć się w 2024 roku. Dowództwo nowych wojsk podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (Ustawa, 2022, art. 23).

26 października 2021 r. odbyła się konferencja prasowa Jarosława Kaczyńskiego, Wiceprezesa Rady Ministrów i Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych, oraz Mariusza Błaszczaka – Ministra Obrony Narodowej, na której zostały zaprezentowane elementy nowej *ustawy o obronie Ojczyzny* (Ustawa, 2022). W projekcie zabrakło przepisów dotyczących wcześniej zapowiadanych zmian w systemie kierowania i dowodzenia armią. 12 listopada 2021 r. projekt *ustawy o obronie Ojczyzny* trafił do konsultacji publicznych. 18 marca 2022 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę. Po wejściu w życie ustawa zastąpiła czternaście innych ustaw, w tym *ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Ustawa, 1967).

To, czy dojdzie do kolejnych reform, zależy m.in. od wyników wyborów i układu sił rządzących. Należy pamiętać, że aktorzy na polskiej scenie politycznej są podzieleni na zwolenników i przeciwników zapowiadanych zmian w systemie kierowania i dowodzenia armią. Zmiany ugrupowań rządzących mogą realnie wpływać na kształt systemu dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi poprzez odmienne wizje budowy systemu bezpieczeństwa narodowego. Częste wprowadzanie reform w zakresie funkcjonowania Sił Zbrojnych RP może

oddziaływać na jakość systemu w sposób negatywny, poprzez osłabienie jakości i jedności jego działania. Brak stabilności politycznej oraz brak jednolitej wizji budowy bezpieczeństwa narodowego w państwie ma z kolei bezpośrednie przełożenie na subiektywne poczucie bezpieczeństwa uczestników systemu bezpieczeństwa narodowego.

Bibliografia

BBN. (2013). *Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw*. Dostęp: http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4396,Reforma-systemu-kierowania-i-dowodzenia-SZ-RP.html [22.12.2021].

Brzozowski, A. (2018). Uwarunkowania i wyznaczniki reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. *Bezpieczeństwo Narodowe*, (41), 39–53. https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/04/BN_41_A_BRZOZOWSKI.pdf [17.5.2022]

Creveld, M. (2014). *Dowodzenie na wojnie. Od Aleksandra do Szarona*. Instytut Wydawniczy Erica.

Fryc, M., Konopka, L. (2014). Reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. *Kwartalnik Bellona*, (3), 11–25. https://zbrojni.blob.core.windows.net/pzdata/TinyMceFiles/bellona3_2014.pdf [20.05.2022].

Jach, M. (2018, 21 grudnia). Wprowadzenie reformy dowodzenia etapami to dobry pomysł. *Polska Zbrojna*. http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/27179?t=Michal-Jach-Wprowadzanie-reformy-dowodzenia-etapami-to-dobry-pomysl [20.01.2022].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (1997). Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Koziej, S. (2013). Reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi. *BBN*. http://www.bbn.gov.pl/download/1/12919/Reforma_SKiD_Prezentacja_na_SFBp__wersja_z__2_02_13.pdf [22.01.2022].

Lisiecki, R. (2017, 20 października). Dworczyk: przedłużający się spór o SKiD zaczyna być problemem. *Defence 24*. https://www.defence24.pl/dworczykprzedluzajacy-sie-spor-o-skid-zaczyna-byc-problemem-skaner-defence24 [25.01.2022].

MON. (2016). *Strategiczny Przegląd Obronny.* Ministerstwo Obrony Narodowej. Dostęp: http://www.mon.gov.pl/koncepcja-obronna-rp/koncepcja-obronna-rp-slowo-wstepne/strategiczny-przeglad-obronny-22017-07-17/ [20.01.2022].

MON. (2017). *Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej 2017*. Dostęp: https://www.gov.pl/attachment/78e14510-253a-4b48-bc31-fd11db898ab7 [22.01.2022].

MON. (2018, 30 maja). *Przyczyny przeprowadzenia reformy SKID*. Dostęp: http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/najnowsze/nowy-i-skuteczniejszy-system-dowodzenia-silami-zbrojnymi-rp-n2018-05-30/ [20.01.2022].

Rajchel, J., Zabłocki, E. (2016). *Bezpieczeństwo narodowe. Pojęcie, kategorie, system*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych.

Sejm RP. (2013a, 17 kwietnia). *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu nr 38.* Dostęp: http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/770327BAE2E2B27AC1257B510042869A/%24File/38_a_ksiazka.pdf [23.01.2022].

Sejm RP. (2013b, 19 czerwca). *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu nr 44.* Dostęp: http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/08310B5383062474C1257B90000C6618/%24File/44_a_ksiazka.pdf [23.01.2022].

Sejm RP. (2013c, 21 czerwca). Głosowanie nr 5 na 44. posiedzeniu Sejmu dnia 21.06.2013 r. o godz. 09:26:30. Dostęp: http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=44&NrGlosowania=5 [22.01.2022].

Sejm RP. (2018a, 13 września). *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu nr 68.* Dostęp: http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/D580C61F25713E0BC1258307007CFE54/%24File/68_b_ksiazka_bis.pdf [22.01.2022].

Sejm RP. (2018b). Głosowanie nr 36 na 69. posiedzeniu Sejmu dnia 04.10.2018 r. o godz. 09:58:28. Dostęp: http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=69&NrGlosowania=36 [15.03.2022].

Soloch, P. (2018). Nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Obrona terytorium i współdziałanie z NATO. *Bezpieczeństwo Narodowe*, (41), 15–19. Dostęp: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/04/BN_41_P_SOLOCH.pdf [15.01.2022].

Trybunał Konstytucyjny. (2015). *Postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r.* Sygn. akt K 53/13. http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/postanowienia/art/8544-dowodcy-rodzajow-sil-zbrojnych/ [22.01.2022].

Ustawa z dnia 21. czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw. (2013). Dz. U. 2013, poz. 852.

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. (2022). Dz. U. 2022, poz. 655.

Ustawa z dnia 21. listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. (1967). Dz. U. 1967, nr 44, poz. 220.

Ustawa z dnia 4. października 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. (2018). Dz. U. 2018, poz. 2182.

Załęski, K. (2018). *Siły zbrojne. Teoria i praktyka funkcjonowania*. Wydawnictwo Difin.

Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego. (2019). M. P. 2019, poz. 585 (załącznik – Regulamin Biura Bezpieczeństwa Narodowego).