

## PROSPEKT INFORMACYJNY DO KONFERENCJI

### Kto powinien kierować obroną państwa i Siłami Zbrojnymi w czasie zagrożeń i wojny?

Skuteczne użycie Sił Zbrojnych w operacji obronnej w bardzo dużym stopniu zależy od sprawnego dowodzenia i kierowania. W dyskursie publicznym często podnosi się, że kierowanie i dowodzenie wojskiem przebiega w sposób niewłaściwy oraz że niezbędna jest przeprowadzenie reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.

**Siły Zbrojne to przede wszystkim obywatele RP spełniający swój obowiązek obrony ojczyzny** (art. 85 ust. 1. Konstytucji RP).

Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic (artykuł 26 ust. 1 Konstytucji RP).

Kluczową rolę w tym zdaniu odgrywa słowo „służą”, a zatem, z definicji, działają w interesie i dla dobra Rzeczypospolitej. Służenie odnosi się nie tylko do Sił Zbrojnych ale i do całokształtu pracy żołnierzy nazwanej „służbą wojskową”. Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli (art. 26 ust. 2 Konstytucji RP). Cywilna i demokratyczna kontrola nad wojskiem stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawa i często określana jest jako tzw. „trzecia zasada ustrojowa”.

Najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych jest Prezydent Rzeczypospolitej, (art. 134 ust. 1 Konstytucji RP). W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2 Konstytucji RP). Faktycznie za kierowanie Siłami Zbrojnymi jak i cały dział administracji rządowej „obrona narodowa” odpowiada rząd, a konkretnie Minister Obrony Narodowej.

Stan ten ulega bardzo dużej zmianie w czasie wojny, kiedy to znacznie wzrasta znaczenie i kompetencje Prezydenta RP. Na wniosek Prezesa Rady Ministrów prezydent powołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, który jemu bezpośrednio podlega. Prezydent RP kieruje obroną państwa z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia<sup>1</sup>. Do tego czasu Dowódca Operacyjny planuje, organizuje i prowadzi operację w ramach użycia Sił Zbrojnych<sup>2</sup>. Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa<sup>3</sup> w celu odparcia napaści zbrojnej na terytorium RP.

---

<sup>1</sup> Art. 4a ust. 4b ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>2</sup> Art. 11b. ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>3</sup> Art. 16. ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polsk

Prezydent RP posiada szereg ważnych uprawnień dotyczących Sił Zbrojnych i obronności państwa zarówno w czasie pokoju (P) i wojny (W):

Kompetencja	Czas	Uwagi	Źródło
mianuje Szefa Sztabu Generalnego	P i W	-	Art. 134 ust. 3 konstytucji RP
mianuje dowódców rodzajów Sił Zbrojnych	P i W	-	Art. 134 ust. 3 Konstytucji RP
mianuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych	W	na wniosek Prezesa Rady Ministrów	Art. 134 ust. 4 Konstytucji RP
określa główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;	P i W	na wniosek Ministra Obrony Narodowej	Art. 5 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP
wskazuje osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych	P i W	na wniosek Prezesa Rady Ministrów	Art. 5. ust. 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP
zatwierdza narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi	P i W	na wniosek Ministra Obrony Narodowej	Art. 5. ust. 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP
mianuje na stopnie oficerskie generałów i admirałów	P	na wniosek Ministra Obrony Narodowej	Art. 76 ust. 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP
mianuje na stopnie oficerskie generałów i admirałów	W oraz po ogłoszeniu mobilizacji	na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych	Art. 76 ust. 7 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP
mianuje na pierwszy stopień oficerski oraz na stopień Marszałka Polski	P	na wniosek Ministra Obrony Narodowej	Art. 76 ust. 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP
wprowadza stan wojenny	P	na wniosek Rady Ministrów w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji	Art. 229 Konstytucji RP
wprowadza stan wyjątkowy	P	na wniosek Rady Ministrów w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego	Art. 230 Konstytucji RP
zarządza powszechną lub częściową mobilizację	W	na wniosek Prezesa Rady Ministrów	Art. 136 Konstytucji RP
postanawia o stanie wojny	P	jeżeli sejm nie może się zebrać na posiedzenie	Art. 116 Konstytucji RP
postanawia o rozpoczęciu i zakończeniu czasu wojny	P/W	w razie konieczności obrony państwa postanawia, na wniosek Rady Ministrów	Art. 4a ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej

Większość z powyższych uprawnień Prezydenta RP odbywa się na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Obrony Narodowej albo pod niemożliwość zebrania posiedzenia sejmku.

## **REFORMA SYSTEMU KIEROWANIA I DOWODZENIA SIŁAMI ZBROJNYMI RP W 2014 R.**

Przed 2014 r. struktura Sił Zbrojnych RP miała typową, dla instytucji hierarchicznej jaką jest wojsko, „piramidalną” strukturę. Poszczególne dowódcy (kierownicy) jednostek wojskowych (komórek organizacyjnych) podporządkowani byli jednemu z czterech Dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Sił Specjalnych. Każdy z wymienionych dowódców posiadał swoje dowództwo. Ich przełożonym był Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, zwany potocznie „pierwszym żołnierzem RP”, który podlegał bezpośrednio pod Ministra Obrony Narodowej.

Reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. ze względu na znaczny zakres przekształceń miała charakter systemowy. W miejsce dotychczasowych czterech dowództw utworzono dwa dowództwa połączone: Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ) i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych (DO RSZ), jak również zasadniczo zmieniono dotychczasową rolę Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (SG WP). Dla DG RSZ głównym zadaniem było bieżące funkcjonowanie Sił Zbrojnych, ich szkolenie i przygotowanie. Dowództwo Operacyjne RSZ miało na celu dowodzenie połączonymi, wydzielonymi siłami do prowadzenia operacji poza granicami kraju oraz dowodzenie wojskami w warunkach zaistnienia kryzysu lub wojny. Sztab Generalny WP został wyłączony z systemu dowodzenia siłami zbrojnymi i zamieniony w ośrodek strategicznego planowania i projektowania rozwoju wojsk.

Wprowadzona reforma zlikwidowała rolę „pierwszego żołnierza RP” i wprowadziła trzech, teoretycznie równoprawnych żołnierzy: Dowódcę Generalnego RSZ, Dowódcę Operacyjnego RSZ i Szefa Sztabu Generalnego WP, pomiędzy którymi nie było podległości służbowej. W praktyce rola Szefa Sztabu Generalnego WP została zmarginalizowana, funkcja Dowódcy Operacyjnego RSZ zajmującego się wszystkimi operacjami zagranicznymi zyskała na prestiżu, zaś Dowódcy Generalnego RSZ, odpowiadającego za codzienne funkcjonowanie ponad 80 tys. żołnierzy z czterech rodzajów sił zbrojnych oraz wszelkie problemy i trudności związane z ich szkoleniem, wyposażeniem, logistyką itd., została uznana za trudną i niewdzięczną.

Pod bezpośrednią podległość Ministra Obrony Narodowej trafiło Dowództwo Garnizonu Warszawa i Żandarmeria Wojskowa oraz kilka innych instytucji (np. Inspektorat Uzbrojenia), a od 1 stycznia 2017 r. również nowy, piąty rodzaj sił zbrojnych – Wojska brony Terytorialnej.

Reforma *de facto* wyeliminowała Dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych, co stało w potencjalnej sprzeczności z zapisami art. 134 Konstytucji RP wskazującymi, że Prezydent RP mianuje dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Zawołanym zapisem był art. 3 ust. 4a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, który wskazywał, że Dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych są zarówno Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych.

W październiku 2013 r. klub parlamentarny PiS reprezentowany przez dwóch postów: Mariusza Antoniego Kamińskiego oraz Andrzeja Dudę zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego ustawę reformującą system kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Pod koniec lipca 2015 r. Trybunał w pięciosobowym składzie umorzył postępowanie na wstępnym etapie uzasadniając wadliwą konstrukcją wniosku. Zauważyć jednak należy, że na tym etapie reforma, po ponad 1,5 roku od wprowadzenia, była bardzo zaawansowana, a jej cofnięcie trudne do wyobrażenia.

Po wprowadzonej reformie długi czas pozostawała nierozwiązana kwestia wskazania osoby przewidywanej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Ostatecznie do chwili obecnej ukazały się dwa postanowienia Prezydenta RP w tej sprawie. Pierwsze z dnia 20 czerwca 2015 r., a drugie z dnia 5 maja 2017 r. Przypomnieć należy, że reforma systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi rozpoczęła się z dniem 01 stycznia 2014 r., a pierwsze postanowienie dotyczące osoby przewidywanej do mianowania na stanowisk Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych

ukazało się ponad półtora roku później pomimo faktu, że generał Marek Tomaszycy został wyznaczony na stanowisko Dowódcy Operacyjnego RSZ już z dniem 20 maja 2013 r. Kiedy generał Tomaszycy, z dniem 28 kwietnia 2017 roku, zakończył zawodową służbę wojskową kolejną osobą przewidywaną do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych został gen. Leszek Surawski. W przeciwieństwie do swojego poprzednika nie jest on jednak Dowódcą Operacyjnym RSZ ale zajmuje od 31 stycznia 2017 stanowisko Szefa Sztabu Generalnego WP. Dodatkowo zauważyć można, że postanowienie w tej sprawie Prezydent wydał w dniu 5 maja 2017 r., co oznacza, że od 29 kwietnia do 4 maja osobą przewidzianą do objęcia stanowiska Naczelnego Dowódcy był generał w stanie spoczynku Marek Tomaszycy.

Warto również nadmienić, że w obecnych zapisach prawnych dotyczących systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, w przypadku wybuchu wojny, nie istnieje żadne zobowiązanie do wyznaczenia na stanowisko Naczelnego Dowódcy osoby przewidywanej do mianowania na stanowisk Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Mogłoby się zatem zdarzyć, że Rada Ministrów zawnioskowałaby do Prezydenta o wyznaczenie na Stanowisko Naczelnego Dowódcy osoby innej niż przewidziana w postanowieniu Prezydenta. Prezydent w takiej sytuacji mógłby tej osoby nie wyznaczyć, a obowiązek prowadzenia operacji obronnej spoczywałby na Dowódcy Operacyjnym RSZ.

Wielu ekspertów i publicystów zarzucało twórcom reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP osłabianie zdolności obrony państwa i wojennego systemu dowodzenia. W opinii krytyków dowództwa rodzajów sił zbrojnych przestały pracować zanim nowe zaczęły sprawnie funkcjonować, zniszczono tzw. pamięć instytucjonalną dowództw, rozbito sprawnie zgrane zespoły, wprowadzono długotrwały chaos organizacyjny i bałagan kadrowy. Wskazywano jednocześnie, że głównym problemem poprzedniego systemu nie była wadliwa struktura ale słaba informatyzacja systemów dowodzenia i kierowania oraz wieloletnie zaniedbania w finansowaniu Sił Zbrojnych RP. Zwolennicy reformy wskazywali z kolei, że po wielu latach udało się wprowadzić dowodzenie połączonymi siłami zarówno wydzielonymi do prowadzenia operacji na terenie kraju i poza jego granicami, utworzyć jednolity system dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz wyodrębnić z całości Sił Zbrojnych funkcję strategicznego planowania i programowania ich rozwoju, a także zagwarantować lepszą jego jakość dzięki uwolnieniu Sztabu Generalnego WP od zadań bieżących i skupieniu jego wysiłku na poziomie strategicznym.

Z pewnością stwierdzić można, że reforma tak dużej organizacji jaką są Siły Zbrojne nie jest łatwym zadaniem, które można sprawnie przeprowadzić w okresie jednego roku. Również hierarchiczny charakter organizacji jaką są Siły Zbrojne RP nie sprzyja szybkim i gruntownym zmianom strukturalnym. Ponad to, zmiana dużego, stale funkcjonującego, wielowarstwowego, wieloaspektowego i wysoce skomplikowanego systemu zawsze niesie ze sobą zagrożenia funkcjonowania (tzw. wieku dziecięcego), których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Sprawia to, że każde takie działanie w mniejszym lub większym stopniu przez jakiś czas osłabia zdolności obronne państwa. Z tego powodu należy bardzo ostrożnie dobierać czas wprowadzania takich zmian, tym ostrożniej im mniej pewne jest środowisko bezpieczeństwa. Co warto również nadmienić zmiany struktury kierowania i dowodzenia wymagają znacznych nakładów finansowych, a w Siły Zbrojne cierpiały na niedofinansowanie przez wiele lat, co również skłania do rozważań nad możliwościami innego wykorzystania tych środków.