

SKiD PO "KONTRREFORMIE": KONTEKST KONSTYTUCYJNY, PAŃSTWOWY I WOJSKOWY CZ.1 [GEN. KOZIEJ DLA DEFENCE24.PL]

Reforma (a raczej – jak ją nazywam – „kontrreforma” w stosunku do reformy z 2013 roku) systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi (SKiD – skrót powstał w BBN w ramach prac nad reformą systemu) stała się ... ciałem¹. Szkoda że nie było nad nią szerszej debaty publicznej – jak miało to miejsce podczas przygotowywania poprzednich reform z 2013 i 2015 roku² – która powinna angażować wszystkie strony (nawet skrajnie sobie przeciwne) politycznego i eksperckiego sporu. Zmieniony system został już wprowadzony w życie. Jest nowa rzeczywistość. Teraz należy ją – jak wszystkie inne sfery funkcjonowania państwa - analizować, badać, oceniać³. Pora na weryfikację obecnego systemu z myślą o jego doskonaleniu - **pisze dla Defence24.pl Gen. Stanisław Koziej, były szef BBN.**

Spójrzmy więc na nowy SKiD, w którym szef Sztabu Generalnego jest jednocześnie dowódcą Sił Zbrojnych (SZ) i organem pomocniczym władz państwa w kierowaniu nimi, z punktu widzenia jego racjonalności, skuteczności, zgodności z Konstytucją, zapewniania sprawnej cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią i kierowania obroną państwa oraz wewnętrznej logiki i wojskowej funkcjonalności dowodzenia SZ. Czy organizacja i zasady działania systemu są optymalne, czy może kryją w sobie ryzyka, a jeśli tak, to jakie i jak je redukować?

Na wstępie zauważmy, że SKiD - jak sama jego nazwa wskazuje - nie może być utożsamiany wyłącznie z systemem dowodzenia wojskowego i oceny jego reformy nie można sprowadzać tylko do kwestii dowodzenia, co niektórzy starają się sugerować. To zintegrowany system **KIEROWANIA** polityczno-strategicznego SZ przez władze państwa (Ministra Obrony Narodowej, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów i Prezydenta) oraz strategicznego **DOWODZENIA** nimi przez najwyższych dowódców wojskowych (szkic nr 1). Tak postrzegając SKiD można, już na podstawie wstępnych analiz, dotychczasowych dyskusji w toku prac nad ustawą, występujących różnic opinii wśród ekspertów i praktyków⁴, wysunąć roboczą hipotezę, że obecny system nie jest rozwiązaniem optymalnym, a największe słabości ma w części dotyczącej właśnie kierowania oraz na styku między kierowaniem i dowodzeniem. Idzie tu o relacje między zwierzchnikami politycznymi a najwyższymi wojskowymi, w tym w szczególności między Ministrem Obrony Narodowej (w zakresie kierowania Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju) i Prezydentem (w zakresie kierowania obroną państwa w czasie wojny) a szefem Sztabu Generalnego i (w czasie wojny) Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. To właśnie styk kierowania i dowodzenia jest najbardziej ryzykowną częścią SKiD, na co często zwracałem uwagę publicznie w czasie prac nad zmianą jego koncepcji⁵. Przejdźmy zatem do weryfikacji powyższej hipotezy, rozpoczynając od analizy kontekstu konstytucyjnego.

Szkic 1. System kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi (SKiD)



1. Kontekst zgodności z konstytucją

Szef Sztabu Generalnego WP jest obecnie jednocześnie dowódcą Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju i przewidywanym do mianowania także na stanowisko Naczelnego Dowódcy SZ w czasie wojny. Takie rozwiązanie może rodzić wątpliwości, a nawet zastrzeżenia konstytucyjne.

Pewne wątpliwości co obecnych rozwiązaniach ustawowych nasuwa już analiza samego sposobu ujęcia w Konstytucji tych kwestii. Literalnie rzecz biorąc Konstytucja wymienia odrębnie szefa Sztabu Generalnego i odrębnie dowódców rodzajów sił zbrojnych, nie dając żadnych podstaw do regulowania ustawowego, że obie te funkcje – szef sztabu i dowódca – są tożsame co do swej istoty dowódczej. Gdyby tak miało być, to w Konstytucji znalazłby się zapis o dowódcy Sił Zbrojnych/szefie Sztabu Generalnego i dowódcach rodzajów sił zbrojnych. Tak nie ma. Konstytucja w sposób świadomy odeszła od funkcji głównodowodzącego w czasie pokoju, o której wspomina w swoich wystąpieniach Prezydent⁶.

Konstytucja nie daje też żadnych upoważnień do ustawy ustalającej, że szef Sztabu Generalnego ma dowodzić dowódcami rodzajów sił zbrojnych, że kompetencyjnie stoi ponad tymi dowódcami (są oni konstytucyjnie umieszczeni na tym samym poziomie). Zauważmy, że pewne przesłanki do takiej interpretacji można było znaleźć w Małej Konstytucji z 1992 roku, która ustanawiała inne zasady mianowania szefa Sztabu Generalnego (dając prezydentowi większe w tym względzie kompetencje i ustanawiając większą niezależność szefa Sztabu Generalnego od Ministra Obrony Narodowej), a inne mianowania dowódców rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych (a także zastępców szefa Sztabu Generalnego)⁷. Ale w obecnej Konstytucji już takich podstaw nie ma.

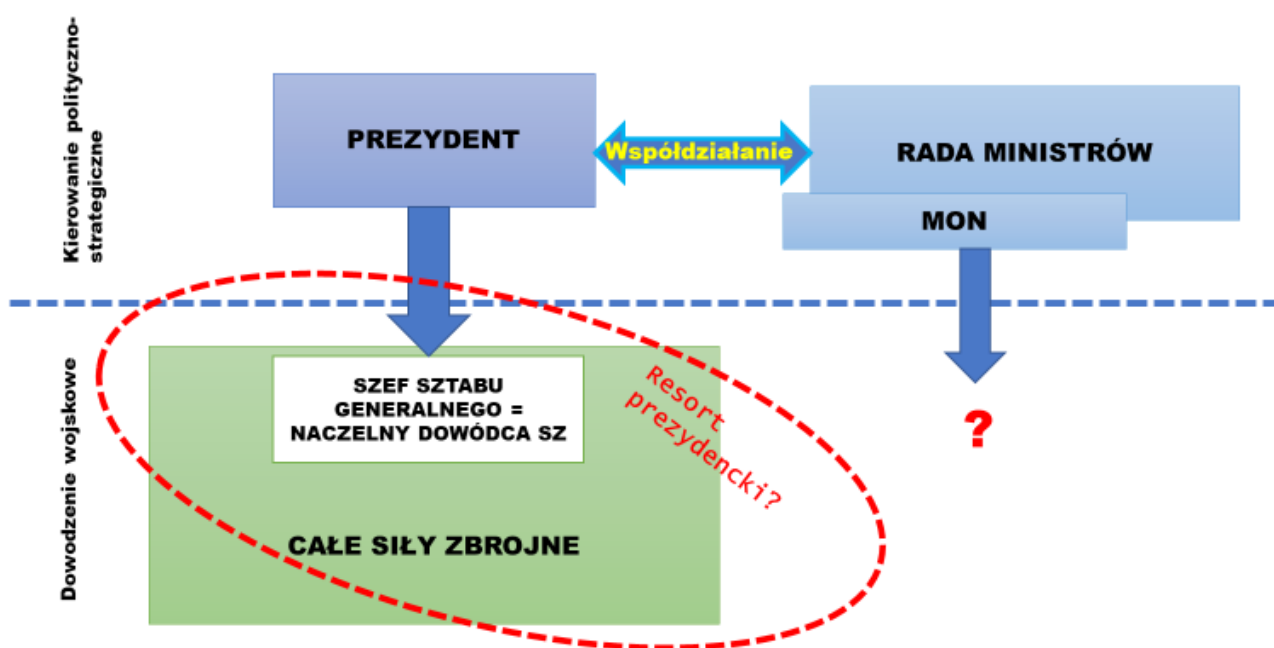
Nie daje też podstaw do takiej interpretacji ani teoria (doktryna), ani historia praktyki wojskowej. Według teorii szef sztabu jest zawsze pomocnikiem decydenta na danym szczeblu dowodzenia (taktycznego, operacyjnego i strategicznego), ale nie decydem, nie dowódcą. Powszechna historia wojskowości, w tym także historia polskiej wojskowości, świadczy, że szef Sztabu Generalnego z reguły nie był dowódcą, lecz organem pomocniczym najwyższej władzy państwowej nad wojskiem, czyli nad najwyższymi dowódcami wojskowymi. Wyjątkiem od tej reguły był H. Moltke (starszy) w

Prusach w drugiej połowie XIX wieku, a w polskiej wojskowości – gen. T. Wilecki w latach 90., w początkowym okresie wdrażania cywilnego i demokratycznego zwierzchnictwa nad armią⁸. Dodajmy, że nie były to chlubne czasy z punktu widzenia cywilnej i demokratycznej kontroli nad armią (słynny casus „obiadu drawskiego”, w czasie którego generalicja doprowadziła do zdymisjonowania ministra obrony narodowej). Dzisiaj nie ma potrzeby, by kontynuować ten wyjątek, a istota miejsca i roli sił zbrojnych w systemie demokratycznym wręcz nakazuje szukać innego rozwiązania.

Drugą poważną kwestią obecnego SKiD jest połączenie funkcji szefa Sztabu Generalnego i Naczelnego Dowódcy SZ. W pierwotnej wersji kontrreformy zakładano wręcz ustawowe wskazanie szefa Sztabu Generalnego jako kandydata także na funkcję Naczelnego Dowódcy SZ w czasie wojny⁹. Od początku wykazywałem niekonstytucyjność takiego zapisu. W toku prac sejmowych z niego zrezygnowano (mimo uporczywego sprzeciwu Pani pos. A. Siarkowskiej). Ale nie zrezygnowano z samej zasady i praktyki, że Naczelnym Dowódcą SZ zostanie szef Sztabu Generalnego WP. Mówią o tym wyraźnie zarówno Minister Obrony Narodowej, jak i prezydent, który wręcz swoim postanowieniem już wskazał go jako kandydata na tę funkcję¹⁰.

To rozwiązanie jest w sposób oczywisty niekonstytucyjne. Szef Sztabu Generalnego jako jednocześnie Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych wchodzi wraz z całym Siłami Zbrojnymi RP w bezpośrednie podporządkowanie Prezydenta, w wyniku czego powstanie tzw. „resort prezydencki”, z pozbawieniem rządu, w tym Ministra Obrony Narodowej, zwierzchności nad wojskiem, czyli w istocie odcięcie rządu od armii w czasie wojny (szkic nr 2). Rada Ministrów i Minister Obrony Narodowej będą w czasie wojny mieć tylko pośredni wpływ na Siły Zbrojne, czyli poprzez Prezydenta w ramach współdziałania z nim w kierowaniu obroną państwa. W istocie byłaby to odwrócona sytuacja z czasu pokoju, kiedy to Prezydent ma tylko pośredni wpływ na wojsko sprawując zwierzchnictwo nad nim za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Tymczasem Konstytucja nie przewiduje możliwości wprowadzania takich, a nawet jakichkolwiek innych zmian w organizacji władz państwa w czasie wojny lub stanu wojennego¹¹.

Szkic 2. Kierowanie Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny



Tę słabość obecnego SKiD należy zatem bezwzględnie usunąć. Są w tym zakresie dwie możliwości: albo utrzymanie dotychczasowego ograniczenia kompetencji Naczelnego Dowódcy tak, aby nie

oznaczały one przeniesienia w podległość Prezydenta całych Sił Zbrojnych, albo – podporządkowanie Naczelnego Dowódcy SZ rządowi, a nie Prezydentowi, co musiałyby oznaczać także ustawowe przesunięcie kompetencji dotyczącej kierowania obroną państwa w czasie wojny od Prezydenta do Rady Ministrów.

Co do kompetencji Naczelnego Dowódcy SZ to Konstytucja ich nie określa, odsyła w tej sprawie do regulacji ustawowej. Nie ma więc potrzeby jakiegoś intuicyjnego, potocznego czy też gramatycznego rozumienia tych kompetencji. Jest oczywiste, że jeżeli Naczelny Dowódca podlega Prezydentowi, który ma zadanie kierować obroną państwa¹², to jego kompetencje muszą się mieścić w tychże kompetencjach Prezydenta, nie mogą być od nich szersze, nie mogą obejmować innych zadań niż tylko te dotyczące prowadzenia obrony państwa, za które odpowiada Prezydent. Dlatego zakres kompetencji Naczelnego Dowódcy może obejmować tylko dowodzenie tymi siłami, które są wydzielone do prowadzenia operacji w ramach obrony państwa (jak mówi ustawa - w celu odparcia zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Tak też te kompetencje określone są obecnie w ustawie¹³ i z takim zakresem zadań Naczelny Dowódca może podlegać Prezydentowi. Warunek ten był spełniony dotąd, dopóki planowano, że Naczelnym Dowódcą zostanie Dowódca Operacyjny¹⁴. Ale jeśli teraz ma nim zostać szef Sztabu Generalnego, sprawujący pełne dowodzenie całością sił zbrojnych¹⁵, a nie tylko dowodzenie operacyjne¹⁶, to mielibyśmy oczywistą sprzeczność między regulacjami ustawowymi.

Ponieważ szef Sztabu Generalnego został już wskazany przez Prezydenta jako kandydat na Naczelnego Dowódcę¹⁷, to jedną z opcji uniknięcia powyższej sprzeczności mogłoby być założenie, że wskazanie kandydata jest decyzją wyłącznie personalną, dotyczy personalnie konkretnego generała (osoby), ale nie funkcji szefa Sztabu Generalnego i że ten generał po mianowaniu na stanowisko Naczelnego Dowódcy będzie miał ustalone obecnie w ustawie kompetencje ograniczone do dowodzenia operacyjnego siłami przydzielonymi mu do prowadzenia operacji w obronie państwa. Tylko że wówczas z chwilą mianowania na funkcję Naczelnego Dowódcy musiałby przyjąć węższe, niż dotąd miał, kompetencje (nie dowodzenie pełne, a tylko dowodzenie operacyjne), a jednocześnie musiałby być powołany nowy szef Sztabu Generalnego, jako organ pomocniczy Prezydenta i rządu w kierowaniu obroną państwa. Ale wtedy z kolei do istniejącej już konstytucyjnej słabości, jaką jest możliwość mianowania Naczelnego Dowódcy dopiero w czasie wojny, zafundowalibyśmy sobie słabość dodatkowo dublującą tę pierwszą – a mianowicie zmianę akurat wtedy także na stanowisku szefa Sztabu Generalnego.

Tymczasem we współczesnym środowisku bezpieczeństwa i z uwagi na graniczne położenie Polski w strukturach sojuszniczych jednym z najważniejszych wymagań operacyjnych wobec systemu kierowania obronnością (w tym obroną w czasie wojny) przez władze państwa i dowodzenia siłami zbrojnymi przez organy wojskowe musi być ciągłość, czyli w istocie tożsamość strukturalna tego systemu w czasie pokoju, zagrożenia i różnych wariantów wojny (podprogowej, ograniczonej, na pełną skalę; w warunkach sojuszniczych i samodzielnie). Z tych względów niedopuszczalne jest budowanie lub reorganizowanie systemu dopiero w czasie wojny. Dlatego zarówno na poziomie kierowania polityczno-strategicznego, jak i dowodzenia wojskowego organizacja systemu i kompetencje jego organów muszą być takie same w czasie pokoju, jak i wojny, z zakładaniem jedynie dodatkowego rozwinięcia (wzmocnienia) istniejących załóżkowo w czasie pokoju struktur operacyjnych.

Odmianą omawianej tu opcji może być powierzenie funkcji szefa Sztabu Generalnego obecnemu jego zastępcy z uwzględnieniem podporządkowania takiego szefa Sztabu Generalnego Naczelnemu Dowódcy SZ. Ale wówczas po pierwsze - należałoby znowelizować obecne ustawowe kompetencje Naczelnego Dowódcy (jasno określić, że sprawuje on pełne dowodzenie Siłami Zbrojnymi), a po drugie – to byłoby właśnie nadal sprzeczne z Konstytucją podporządkowanie Prezydentowi całych Sił Zbrojnych, włącznie ze Sztabem Generalnym („resort prezydencki”).

Do tej analizy należy dodać jeszcze kontekst możliwości kierowania obroną państwa przez Prezydenta. Otóż zgodnie z obowiązującą ustawą organem pomocniczym Prezydenta w kierowaniu obroną państwa prowadzoną przez podległego mu Naczelnego Dowódcę SZ¹⁸ jest szef Sztabu Generalnego¹⁹. Jeśli szef Sztabu Generalnego będzie jednocześnie Naczelnym Dowódcą SZ albo też będzie temu Naczelnemu Dowódcy podlegał, to jest oczywiste, że nie może pomagać Prezydentowi w kierowaniu ... Naczelnym Dowódcą SZ. Należałoby więc tę normę ustawową w ogóle zlikwidować i pozbawić Prezydenta strategicznego organu pomocniczego, co byłoby uczynieniem z kolei fikcją realne kierowanie przez Prezydenta obroną państwa (w tym zakresie Prezydent byłby ubezwłasnowolniony przez prowadzącego tę obronę Naczelnego Dowódcę).

W sumie, jeśli miałyby być utrzymana obecna koncepcja SKiD, w tym zakres kompetencji szefa Sztabu Generalnego jako dowódcy SZ w czasie pokoju i połączenie tej funkcji z funkcją Naczelnego Dowódcy SZ w czasie wojny (włącznie z ewentualną odmianą – podporządkowania w czasie wojny szefa Sztabu Generalnego Naczelnemu Dowódcy SZ), to dla usunięcia sprzeczności konstytucyjnych pozostaje opcja przeniesienia kompetencji kierowania obroną państwa od Prezydenta do rządu (Rady Ministrów, MON).

Oczywiście do rozważenia jest także powrót do rozwiązania poprzedniego przewidującego, że Naczelnym Dowódcą SZ na czas wojny mianowany zostanie Dowódca Operacyjny, nie mówiąc o powrocie do generalnego rozdzielenia funkcji Dowódcy SZ od funkcji pomocnika/doradcy władz państwa w kierowaniu Siłami Zbrojnymi.

Kontekst cywilnego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi

Kontrola cywilnych władz państwa nad wojskiem przeszła w Polsce istotną ewolucję na przełomie XX i XXI wieku. W czasach PRL istniało partyjne zwierzchnictwo nad SZ, a cały system kierowania i dowodzenia miał jednolity, polityczno-wojskowy charakter (kierowanie polityczne było jednocześnie dowodzeniem wojskowym): Ministrem Obrony Narodowej był żołnierz i jednocześnie członek kierownictwa partii rządzącej, szef Sztabu Generalnego był jego organem pomocniczym w dowodzeniu. Minister Obrony Narodowej miał więc pełnię władzy polityczno-dowódczej nad wojskiem i ponosił pełną za niego odpowiedzialność.

Po przełomie ustrojowym skończyło się partyjne zwierzchnictwo nad armią, ale początkowo ministrami obrony narodowej byli nadal wojskowi (gen. F. Siwicki, adm. P. Kołodziejczyk), którzy dowodzili Siłami Zbrojnymi. Gdy pojawili się cywilni ministrowie i rozpoczęło się wdrażanie cywilnej kontroli nad armią na poziomie Ministerstwa Obrony Narodowej, wystąpił problem rozdziału kierowania polityczno-strategicznego od dowodzenia wojskowego. Ówczesny szef Sztabu Generalnego, gen. T. Wilecki, niejako w sposób naturalny, przy wsparciu Prezydenta L. Wałęsy (co było jednym z przejawów trwającej wtedy walki kompetencyjnej i politycznej między Prezydentem a rządem) i w warunkach ustrojowych Małej Konstytucji przejął dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP od Ministra Obrony Narodowej (który je do tej pory prawnie sprawował). Prawnie ten stan został usankcjonowany w ustawie o urzędzie MON z 1995r.²⁰

Formalnym argumentem na rzecz takiego zabiegu był dodatkowo fakt, że w języku polskim dowodzenie jest „przypisane” wojskowym, cywile nie dowodzą, dowodzą tylko wojskowi. Cywile kierują, zarządzają, administrują, sprawują zwierzchnictwo, władają itp. Termin „dowodzenie” zarezerwowany jest w języku polskim dla żołnierzy (zauważmy, że w innych językach i kulturach polityczno-wojskowych nie ma takiej tradycji i nie ma problemu w tym, że siłami zbrojnymi dowodzi prezydent, premier lub kanclerz czy też minister). Ale w przyjętym wówczas w Polsce rozwiązaniu nie szło przecież o termin, nie o formę, nie o to, czy będzie się to nazywać dowodzeniem, czy nie, ale o treść kompetencji ministra i szefa Sztabu Generalnego. Minister obrony w rozwiniętych demokracjach

ma pełne władztwo nad wojskiem, we wszystkich wymiarach jego funkcjonowania pokojowego i wojennego, codziennego życia, rozwoju i użycia bojowego. Tymczasem na początku lat 90. minister został w zasadzie sprowadzony do roli „pomocnika” szefa Sztabu Generalnego, głównie w zabieganiu o budżet dla wojska.

MON w istocie rzeczy w tym modelu kierowania i dowodzenia został przez szefa Sztabu Generalnego ubezwłasnowolniony w wykonywaniu swej ustawowej funkcji kierowania Siłami Zbrojnymi. Wszystkie informacje o wojsku i zadania dlań musiały przechodzić przez Sztab Generalny. Minister wiedział tylko tyle o armii, ile szef Sztabu Generalnego i jednocześnie jej dowódca mu przedstawił. Sytuacja ta była na tyle nienaturalna i dla politycznych zwierzchników trudna ze swoją nieadekwatnością do systemu państwa demokratycznego według reguł Konstytucji z 1997 r., że co silniejsi osobowościowo, kompetencyjnie i mający dobre relacje i wsparcie ze strony Prezydenta-Zwierzchnika Sił Zbrojnych ministrowie obrony – J. Szmajdziński z A. Kwaśniewskim, A. Szczygło z L. Kaczyńskim oraz T. Siemoniak z B. Komorowskim – szukali sposobów usunięcia słabości takiego rozwiązania (szkic nr 3).

Szkic 3. Zmiany SKiD na przełomie XX i XXI wieku

Decydenci	A. Kwaśniewski/ Z. Okoński, S. Dobrzański, J. Onyszkiewicz, B. Komorowski	A. Kwaśniewski/ J. Szmajdziński	A. Kwaśniewski/ J. Szmajdziński	L. Kaczyński/ R. Sikorski	L. Kaczyński/ R. Sikorski	L. Kaczyński/ A. Szczygło	L. Kaczyński/ A. Szczygło	L. Kaczyński/ B. Komorowski/ B. Klich	B. Komorowski/ T. Siemoniak	A. Duda/ M. Błaszczak
Akty prawne	Ustawa o urzędzie MON, 14.12.1995 r.	Decyzja 319/MON, 7.11.2003	Decyzja 53/MON, 3.03.2005	Decyzja 83/MON, 15.03.2006	Decyzja 281/MON, 19.07.2006	Decyzja 104/MON, 7.03.2007	Decyzja 509/MON, 6.11.2007	Decyzja 554/MON 6.12.2007 oraz 246/MON 7.07.2010	Ustawa o zmianie ustawy o urzędzie MON, 21.06.2013	Ustawa o zmianie ustawy o urzędzie MON, 4.10.2018
SKiD										

Rozpoczął te próby min. J. Szmajdziński, który swoją decyzją organizacyjną z 2002 roku podporządkował sobie bezpośrednio, na równi z szefem Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych (DWL, DSP, DMW), przejmując niejako dowodzenie nimi. Taki system potwierdzał potem swoimi decyzjami także min. R. Sikorski. Natomiast min. A. Szczygło najpierw dał władzę szefowi Sztabu Generalnego nad całością wojska, ale już po pół roku zabrał i podporządkował sobie bezpośrednio Dowództwo Operacyjne oraz Inspektorat Wsparcia SZ.

Warto zauważyć, że wszystkie te próby podejmowane na poziomie decyzji Ministra Obrony Narodowej były jednak wbrew regulacji ustawowej, mówiącej jednoznacznie, że w imieniu ministra to szef Sztabu Generalnego dowodzi Siłami Zbrojnymi. Może m.in. dlatego min. B. Klich porzucił wysiłki swoich poprzedników skorygowania systemu kierowania i dowodzenia, powracając do powyższej ustawowej reguły. Dopiero tandem T. Siemoniak/B. Komorowski wprowadził ustawowo, a nie tylko administracyjnie, zmiany w systemie kierowania i dowodzenia, rozdzielając funkcje planowania i nadzoru od bezpośredniego dowodzenia i przywracając klasyczną rolę szefa Sztabu Generalnego jako pomocnika władz państwowych w polityczno-strategicznym kierowaniu Siłami Zbrojnymi, rolę swego

rodzaju zwornika całego SKiD na styku kierowania i dowodzenia (szkic nr 4).

4. Rola szefa Sztabu Generalnego w SKiD w latach 2014-2018



Obecnie, w wyniku najnowszej nowelizacji ustawowej, sytuacja wraca znowu do modelu z początkowego okresu kształtowania się cywilnej władzy nad armią, przy jednoczesnym jednak – co należy mocno podkreślić – utrzymaniu poważnie w ostatnich latach zwiększonych, typowo dla państw o systemach demokratycznych, kompetencji władz cywilnych (MON i PRP) w kierowaniu Siłami Zbrojnymi i obroną państwa. Stworzyło to dwa poważne ryzyka: z jednej strony - ryzyko tendencji do autonomizacji wojska w systemie państwowym w razie silnej osobowości szefa Sztabu Generalnego, a z drugiej - ryzyko woluntaryzmu (samowoli, dowolności) w kierowaniu wojskiem przy autorytarnej i upartyjnionej osobowości ministra obrony. Uczynienie szefa Sztabu Generalnego dowódcą Sił Zbrojnych RP pozbawia cywilne, polityczne kierownictwo państwa obiektywnego, niezależnego od odpowiedzialności za bieżące, wykonawcze dowodzenie wojskiem, czyli realizację decyzji państwowych, strategicznego organu pomocniczego w czasie pokoju i wojny. Szef Sztabu Generalnego będąc jednocześnie dowódcą Sił Zbrojnych, sam dla siebie musi planować zadania, proponować je przełożonym, potem realizować, oceniać i meldować ich wykonanie przez siebie (oczywiście pomyślnie :)). To nie może być obiektywne. Osłabia to niewątpliwie merytoryczność kierowania siłami zbrojnymi przez władze państwowe²¹.

Z tego względu władze państwa są dziś strategicznie „gołe” w obliczu zadań i decyzji, jakie muszą podejmować w sprawach Sił Zbrojnych i obrony w czasie wojny. W systemach demokratycznych są to kompetencje bardzo szerokie i w istocie bez przerwy poszerzające się (wystarczy spojrzeć np. na uprawnienia prezydenta, sekretarza obrony lub Kongresu w USA). Także dzisiaj w Polsce zwierzchnictwo cywilne nad armią to nie są już tylko sprawy formalne, reprezentacyjne, ani jedynie kompetencje finansowe, kadrowe, wychowawcze lub międzynarodowe – jak było w latach 90. w początkach kształtowania się cywilnej i demokratycznej kontroli nad wojskiem. Obecnie są to już potężne kompetencje strategiczne dotyczące bieżącego funkcjonowania sił zbrojnych, ich przyszłościowego rozwoju, organizacji, uzbrojenia oraz planów ich operacyjnego użycia w razie wojny, a nawet (co nie jest oczywiście najlepsze) – wręcz taktycznych kwestii, np. w misjach międzynarodowych. Bez fachowego wsparcia wojskowo-strategicznego władza cywilna jest niejako skazana na decyzje podejmowane wedle własnego wyobrażenia, samowolne, kierowania się własnym

„widzi mi się”. To jest bardzo niebezpieczne dla państwa i sił zbrojnych ryzyko woluntaryzmu w cywilnym zwierzchnictwie nad wojskiem (zwłaszcza u Ministra Obrony Narodowej), potęgowane lub wręcz usprawiedliwane dodatkowo brakiem pewności co do obiektywizmu doradztwa i wsparcia ze strony sztabo-dowództwa, jakim jest Sztab Generalny występujący jako „sędzia we własnej sprawie”.

Tego typu woluntarystyczny styl kierowania wojskiem mogliśmy obserwować zwłaszcza w latach 2016 - 2017 w wykonaniu Ministra Obrony Narodowej, który – wbrew ustawie – przechodził do porządku dziennego nad obowiązkiem korzystania z pomocnictwa szefa Sztabu Generalnego w swych decyzjach²². To, co było uprzednio następstwem wypaczeń, teraz jest w istocie milcząco sankcjonowanym modelem cywilnego zwierzchnictwa nad armią. Najprostsza bowiem logika podpowiada, że po uczynieniu szefa Sztabu Generalnego dowódcą Sił Zbrojnych bez sensu jest pozostawienie w ustawach zapisów, na których podstawie miałyby on np. doradzać/proponować ministrowi i Prezydentowi zadania strategiczne lub operacyjne, jakie mają oni postawić mu do wykonania i oceniać fachowo ich wykonanie²³. Dlatego przeniesienie szefa Sztabu Generalnego z poziomu kierowania państwowego na poziom dowodzenia wojskowego prowadzi wprost do pozbawienia władz państwa fachowego w sprawach wojska organu pomocniczego. Osłabia możliwość i jednocześnie prawny obowiązek korzystania z profesjonalnego pomocnictwa wojskowego.

W sumie jest to najpoważniejsza słabość obecnego SKiD. Jej skutkiem jest zrujnowanie racjonalnego systemu polityczno-strategicznego kierowania siłami zbrojnymi i obroną państwa w czasie wojny, osłabienie merytoryczne i wypaczenie cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi w Polsce.

3. Kontekst funkcjonalności wojskowej

Przypomnijmy, że szef Sztabu Generalnego będący jednocześnie dowódcą strategicznym to powrót do modelu z początku lat 90. XX wieku, w którym najwyższy rangą i stanowiskiem wojskowy może być w istocie merytorycznie, fachowo autonomicznym organem strategicznym: proponującym zwierzchnikom państwowym zadania dla wojska i potem je wykonującym jako dowódca tego wojska. Taka onnipotencja najwyższego organu wojskowego w demokracji może być ryzykowna nie tylko dla państwa, ale też dla samej instytucji. Jedno z ryzyk dla państwa może pokazywać w pewnym sensie – bo nie dosłownie z uwagi na radykalnie inną dziś sytuację, m.in. konstytucyjną – przykład tzw. „obiadu drawskiego” z początku lat 90., gdy ówczesny szef Sztabu Generalnego będący jednocześnie dowódcą sił zbrojnych doprowadził do spektakularnej dymisji Ministra Obrony Narodowej. Dzisiaj nie tylko warunki prawne są inne, ale i mentalność generacji ukształtowana przez dekady cywilnej i demokratycznej kontroli nad wojskiem, więc powtórzenie się takiej sytuacji wprost nie wydaje się możliwe. Tym nie mniej system prawny i organizacyjny nie powinien swymi założeniami rodzić takich możliwości, gdyby np. pojawił się ktoś o specyficznych cechach charakterologicznych lub jakiejś siły polityczne zechciały pchać najwyższego wojskowego w takim kierunku.

Taka sytuacja jest niezdrowa także dla samego systemu dowodzenia wojskowego. Jeśli nie ma się nad sobą zwierzchnictwa zdolnego do merytorycznej kontroli i oceny działań, osłabia to mobilizację wewnętrzną; pojawia się skłonność do bezkrytycyzmu w samoocenie, samozadowolenia i samouspokojenia, braku czujności oraz woluntaryzmu decyzyjnego. To niebezpieczne zjawiska w dowodzeniu wojskowym. Warto też dodać, że taka onnipotencja najwyższego organu wojskowego to także ryzyko autonomizacji armii w systemie państwa.

Przy okazji warto tu wskazać na pewną sprzeczność wewnętrzną obecnych regulacji ustawowych, które z jednej strony mają zwiększać kompetencje szefa Sztabu Generalnego, a z drugiej – nakładają nań zadania doradztwa nie tylko dla Ministra Obrony Narodowej i Prezydenta, ale także wiceministrów, co obniża jego pozycję w hierarchii kierownictwa MON. Podobną wymowę ma zupełnie

kuriozalne pozostawienie Wojsk Obrony Terytorialnej jako odrębnego rodzaju sił zbrojnych poza systemem dowodzenia wojskowego. Dowódca tych wojsk jest prawnie zrównany z najwyższym dowódcą wojskowym, jakim jest szef Sztabu Generalnego. Brak określenia terminu lub kryteriów osiągnięcia przez nie pełnej zdolności do działania, kiedy to miałyby być włączone w ten system, tylko potęguje dotychczasowe podejrzenia co do intencji władz politycznych w stosunku do tych wojsk.

W tym kontekście należy wspomnieć także o ważnym i chyba już przesądzonym kolejnym etapie kontrreformy, w którym – wedle ciągle podkreślanych zapewnień Prezydenta i ministra obrony narodowej²⁴ – nastąpi odtworzenie odrębnych dowództw rodzajów sił zbrojnych (wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej, wojsk specjalnych plus wojsk OT). Takie myślenie i takie plany stawiają Polskę w kontrze do coraz silniejszej światowej tendencji do działań połączonych, czyli wspólnych operacji różnych rodzajów sił zbrojnych. Współczesne, a tym bardziej przyszłe, właściwości konfliktów zbrojnych wymagają połączonego, wspólnego działania różnych rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk (operacje połączone). Oznacza to także potrzebę połączonego szkolenia i szerszego przygotowywania wojsk do takich operacji. Warto zauważyć, że obecnie w USA przygotowuje się doktrynę tzw. „bitew/operacji wielowymiarowych” (multi-domain battle)²⁵, które w istocie są jeszcze bardziej wzmocnionymi i poszerzonymi operacjami połączonymi (uwzględniają nowe wymiary walki, np. cyber-), pamiętając także o operacjach zintegrowanych, czyli cywilno-wojskowych.

Dodajmy, że wprowadzenie wielu z powyższych zmian uzasadniano potrzebą dostosowania do struktur dowodzenia w NATO. Tymczasem w sojuszu nie ma jednego modelu narodowych systemów dowodzenia. To pozostaje w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich. Np. model amerykański jest zupełnie inny niż brytyjski lub niemiecki, ale za to w pełni podobny do ...niedawno (przed „kontrreformą”) obowiązującego w Polsce. Natomiast obecnie nasz system jest co do swej istoty zupełnie odmienny od systemu amerykańskiego i sojuszniczego, w którym – przypomnijmy – „kolegialny szef SG”, czyli Komitet Wojskowy składający się z szefów sztabów państw członkowskich, jest organem pomocniczym decydenta politycznego, czyli Rady Północnoatlantyckiej, a szef Komitetu Wojskowego nie jest dowódcą strategicznym. Dlatego wprowadzone zmiany w SKiD raczej oddalają nas od systemu NATO (i USA), niż przybliżają.

Na koniec pojawia się pytanie: dlaczego tak kontrowersyjne i w wielu punktach bardzo wątpliwe rozwiązania zyskały poparcie nie tylko rządzących polityków, ale także części, bo nie wszystkich, moich kolegów w mundurach? Otóż jeśli idzie o krytyków-polityków, to sprawa jest nader oczywista: działają zgodnie z doktryną partyjną, że wszystko co zrobili poprzednicy jest złe, musi być zmienione i... kropka. Z takim podejściem naturalnie nie ma dyskusji. Żadne merytoryczne racje nie mają szans na uwzględnienie. Walec partyjny po zasadach funkcjonowania państwa, w tym także na nieszczęście w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, musi się, jak widać, przetoczyć niezależnie od niebezpiecznych dla państwa skutków.

Natomiast co do podejścia do tego problemu części kadry wojskowej to podejrzewam, że większość z wojskowych zwolenników obecnie wprowadzonych zmian kieruje się naiwnie prostą motywacją żołnierską: niech nam w sprawy wojska nie wtrącają się za bardzo niekompetentni cywile i po to należy uzyskać jak największą autonomię wojska w stosunku do cywilnych zwierzchników. Powinniśmy się maksymalnie sami zarządzać, bo cywile robią to marnie, wykorzystują armię do swoich politycznych celów, dlatego najwyższy rangą żołnierz powinien mieć jak największe kompetencje władcze, by mógł temu zaradzać.

To są marzenia podobne do tych, jakie mieli wojskowi za czasów gen. T. Wileckiego, szefa Sztabu Generalnego WP na początku lat dziewięćdziesiątych. Tylko że on to marzenie zrealizował. Do tego stopnia, że nawet „zdymisjonował” jednego ministra obrony, a innych traktował wręcz jako swoich „pomocników” kierowanych do zadań w świecie polityki. To nie było najlepsze doświadczenie, bo przez to szef Sztabu Generalnego sam się „upolitycznił” i tak naprawdę zaszkodził wojsku i opinii o

Polsce w demokratycznym świecie, do którego właśnie zmierzaliśmy.

Jeśli więc ktoś myśli o zwiększonej autonomii wojska w systemie demokratycznym, o ochronie armii przed wpływami partyjnie uzależnionych cywilnych polityków przez wywalczenie dla najwyższego rangą wojskowego absolutnej władzy dowódczej, to jest to myślenie błędne i potencjalnie szkodliwe dla państwa, ale w efekcie i dla samego wojska. Przede wszystkim dlatego, że dzisiaj sytuacja jest diametralnie inna, niż była na początku lat 90.

Wtedy cywilni ministrowie obrony nie mieli żadnego doświadczenia w sprawach wojska, a już zupełnie w kierowaniu armią. Nie garnęli się wręcz do dużej władzy, skłonni byli scedowywać poważniejsze decyzje na wojskowych i dlatego też w ustawie o urzędzie MON z 1995 roku wręcz znalazł się zapis, że w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi dowodzi szef Sztabu Generalnego. Cywilni ministrowie mieli więc w pewnym stopniu prawnie ograniczone możliwości „wtrącanie się” w wewnętrzne sprawy wojska, co ówczesny szef Sztabu Generalnego skrzętnie wykorzystywał. Jak wspominałem wcześniej, te ograniczenia późniejsi ministrowie starali się w różny sposób obchodzić, m.in. podporządkowując sobie bezpośrednio swoimi decyzjami niektóre struktury wojskowe.

Dzisiaj cywilni zwierzchnicy, zwłaszcza ministrowie obrony, mają dużo większe kompetencje ustanowione w ustawach. Dotyczą one już nie tylko spraw kadrowych lub finansowych, ale najbardziej fundamentalnych kwestii strategicznej przyszłości i bieżącego, operacyjnego funkcjonowania sił zbrojnych. Dlatego autonomia wojska może być tylko pozorna, a nie realna, jak w latach 90. Szef Sztabu Generalnego jako dowódca sił zbrojnych będzie ponosił odpowiedzialność za funkcjonowanie wojska, a decyzje i tak będą w rękach MON, który nie spodziewając się obiektywnego pomocnictwa będzie miał dodatkowo pretekst do partyjnie woluntarystycznych decyzji. Potwierdzeniem tego, że szef Sztabu Generalnego będzie odpowiadał za wojsko, a minister i tak o nim decydował, może być choćby najnowsza decyzja „kompetencyjna” w MON, według której Dowództwo Generalne i Dowództwo Operacyjne nie podlega jednak szefowi Sztabu Generalnego, jak przypuszczali wojskowi zwolennicy obecnej „kontrreformy”, lecz bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej²⁶.

Myślę, że wynikające z tego ryzyka powinni wziąć poważnie pod uwagę entuzjastyczni zwolennicy obecnych rozwiązań, w szczególności zwolennicy połączenia funkcji sztabowej na szczeblu państwa i dowódczej na szczeblu wojska w jednym organie strategicznym, jakim jest Sztab Generalny. Takie sztabo-dowództwo będzie generować więcej ryzyk, niż obiecuje szans dla wojska, nie mówiąc już o ryzykach dla bezpieczeństwa państwa.

Druga część artykułu Gen. Stanisława Kozieja, która ukaże się w poniedziałek będzie zawierać wnioski wynikające z reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

Przypisy:

[1] *USTAWA z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*,
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002182/T/D20182182L.pdf>

[2] Dyskusje rozpoczęły się i były prowadzone w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego w latach 2010 – 2012 i potem były kontynuowane w szeregu debat Strategicznego Forum Bezpieczeństwa w BBN z udziałem różnych środowisk eksperckich, akademickich i przedstawicieli wszystkich opcji politycznych. Zob. informacje o spotkaniach i debatach na stronach BBN:

1. *REFORMA SYSTEMU KIEROWANIA I DOWODZENIA SIŁAMI ZBROJNYMI RP* - <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/glowne-inicjatywy/lata-2010-2015/reforma-systemu-kierowa/6055,Reforma-systemu-kierowania-i-dowodzenia.html>

- [21 stycznia 2013 r.](#) - SFB z udziałem opiniotwórców
- [4 lutego 2013 r.](#) - Posłowie w BBN o reformie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP
- [18 lutego 2013 r.](#) - Strategiczne Forum Bezpieczeństwa z udziałem środowiska akademickiego
- [25 lutego 2013 r.](#) - Generałowie dyskutowali z szefem BBN o reformie dowodzenia
- [12 marca 2013 r.](#) - Analitycy i akademicy o reformie dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP
- [8 kwietnia 2013 r.](#) - Szef BBN rozmawiał z polskimi europarlamentarzystami o reformie dowodzenia

1. b) *KIEROWANIE OBRONĄ PAŃSTWA*

- [3 kwietnia 2014 r.](#) - Spotkanie z posłami poświęcone kierowaniu obroną państwa
- [1 kwietnia 2014 r.](#) - Ciąg dalszy prac nad usprawnieniem systemu kierowania obroną państwa
- [25 marca 2014 r.](#) - SFB: System Kierowania Obroną Państwa

[3] 22 grudnia 2018 roku szef Sztabu Generalnego uroczysto przejął dowodzenie siłami zbrojnymi - *Nowy System Kierowania i Dowodzenia już obowiązuje*, <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/nowy-system-kierowania-i-dowodzenia-juz-obowiazuje-k2018-12-21/>

[4] Sam mówiłem o tym np. w rozmowie z R. Lesieckim w - *Gen. Koziej: reforma dowodzenia niesie ryzyko naruszenia cywilnej kontroli nad wojskiem*, [SKANER Defence24], <https://www.defence24.pl/gen-koziej-reforma-dowodzenia-niesie-ryzyko-naruszenia-cywilnej-kontroli-nad-wojskiem-skaner-defence24> oraz z D. Dmitrukiem w - *Projekt zmian systemu kierowania i dowodzenia (wywiad)*, rozmawia T. Dmitruk, „Nowa Technika Wojskowa” 2018r., nr 7. Pisałem też o wątpliwościach i ryzykach wobec zmian w SKiD np. w: S. Koziej, *Ryzyka planowanej reformy kierowania obronnością i dowodzenia Siłami Zbrojnymi*, „Pułaski Policy Paper”, Nr 7, 2018 r., Fundacja Pułaskiego, Warszawa, 30 kwietnia 2018 r., https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2018/04/Policy_Papers_Nr_7_18.pdf

[5] W sprawie systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi i ryzyk związanych z niewłaściwym podejściem do jego funkcjonowania oraz projektowanymi zmianami ustawowymi zwracałem się publicznie w 2017 roku w czterech otwartych listach do Prezydenta RP: 1.02.2017 r. - <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/02/List-do-PRP-i-PRM.pdf>, 3.04.2017 r. - <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/04/List-drugi-do-PRP-i-PRM.pdf>, 1.05.2017 r. - <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/04/List-drugi-do-PRP-i-PRM.pdf>, 1.06.2017 r. - <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/06/List-czwarty-do-PRP-i-PRM.pdf>

[6] Szef Sztabu Generalnego znów pierwszym dowódcą, Defence24, 23 grudnia 2018, <https://www.defence24.pl/szef-sztabu-generalnego-znow-pierwszym-dowodca>

[7] „Prezydent w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje i zwalnia zastępców Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych”, *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym*, art. 35, ust. 2, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/O/D19920426.pdf>

[8] Wyjątek ten znalazł swoje odzwierciedlenie w przygotowanej na podstawie Małej Konstytucji ustawie o urzędzie MON z 1995 roku,

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19960100056/O/D19960056.pdf>

[9] „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest osobą przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych”, *USTAWA z dnia ... 2018 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Projekt z dnia 07.06.2018, art. 2, ust. 2

[10] Prezydent RP wskazał kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8268,Prezydent-RP-wskazal-kandydata-na-Naczelnego-Dowodce-Sil-Zbrojnych.html?search=3708102>

[11] Warto zauważyć, że było to jeszcze możliwe w warunkach obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku, która m.in. stwierdzała: „**Organizację władz Państwa** (podkreślenie – SK) na czas stanu wojennego i inne skutki prawne wprowadzenia stanu wojennego określa ustawa” - *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym*, art. 36, ust. 2, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/O/D19920426.pdf>. Na podstawie tej regulacji ustawowo ustanowiony był m.in. Komitetu Obrony Kraju, który integrował w jednej instytucji Prezydenta i rząd i kierował obroną państwa w czasie wojny.

[12] Prezydent „... kieruje obroną państwa, we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia”, *USTAWA z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* art. 4a, ust. 1, pkt 4b <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19670440220/U/D19670220Lj.pdf>

[13] „Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi Siłami Zbrojnymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi, podporządkowanymi mu zgodnie z narodowymi planami użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa”, *U S T A W A z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 16, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021561301/U/D20021301Lj.pdf>

[14] Prezydent wyznaczył kandydata na Naczelnego Dowódcę SZ, BBN, 22.06.2015, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6861,Prezydent-wyznaczył-kandydata-na-Naczelnego-Dowodce-SZ.html?search=5351>

[15] Pełne dowodzenie (full command) to wg uzgodnionej w NATO terminologii: „The military authority and responsibility of a commander to issue orders to subordinates. It covers every aspect of military operations and administration and exists only within national services”, *The official NATO Terminology Database*, <https://nso.nato.int/natoterm/Web.mvc>

[16] Dowodzenie operacyjne (operational command) to wg uzgodnionej w NATO terminologii: “The authority granted to a commander to assign missions or tasks to subordinate commanders, to deploy units, to reassign forces, and to retain or delegate operational and/or tactical control as the commander deems necessary. Note: it does not include responsibility for administration”, *The official NATO Terminology Database*, <https://nso.nato.int/natoterm/Web.mvc>

[17] Prezydent RP wskazał kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, BBN, 9.08.2018, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8268,Prezydent-RP-wskazal-kandydata-na-Naczelnego-Dowodce-Sil-Zbrojnych.html?search=820093719>

[18] „Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych podlega Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”, *USTAWA z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych*

i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, art. 16, ust. 1,
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021561301/U/D20021301Lj.pdf>

[19] „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa”, *USTAWA z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 4a, ust. 1b.,
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19670440220/U/D19670220Lj.pdf>

[20] W ustawie tej stwierdzono, że „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju”- *USTAWA z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, art. 6, ust. 1,
<https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.1996.010.0000056,ustawa-o-urzedzie-ministra-obrony-narodowe-j.html>. Co do zasady zakładano więc, że minister dowodzi, ale ustawodawca scedował tę rolę na szefa Sztabu Generalnego, by wykonywał ją w imieniu ministra obrony narodowej.

[21] Dlatego np. w najnowocześniejszych zorganizowanych i najbardziej doświadczonych w praktyce systemach polityczno-strategicznego kierowania SZ w warunkach demokracji – tj. w USA i NATO – konsekwentnie przestrzega się zasady rozdzielności funkcji dowodzenia strategicznego i doradztwa polityczno-strategicznego: ani szef Połączonego Szefostwa Sztabów (CJCS) w USA, ani Komitet Wojskowy (MC) w NATO (składający się z szefów sztabów/obrony państw członkowskich) nie mają żadnych kompetencji dowódczych, a jedynie pomocnicze/doradcze dla strategicznych decydentów politycznych (Prezydent USA, Rada Północnoatlantycka w NATO).

[22] Zob. na ten temat m.in. rozmowę M. Świerczyńskiego z b. szefem Sztabu Generalnego gen. M. Goculem – *Polskie siły rozbrojone*, „Polityka” nr 28, 11.07-17.07.2018, s. 22 – 25,
<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1755560,1,gen-mieczyslaw-gocul-o-dramatycznym-stanie-polskiej-armii.read>

[23] „...Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego...”, a do zakresu działania szefa Sztabu Generalnego należy „... doradzanie Ministrowi Obrony Narodowejw sprawach dotyczących ogólnej i operacyjnej działalności Sił Zbrojnych”, *USTAWA z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej*, art6 i 8,
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19960100056/U/D19960056Lj.pdf>. Ponadto „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jest organem pomocniczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie kierowania obroną państwa”, *USTAWA z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 4a, ust. 1b,
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19670440220/U/D19670220Lj.pdf>

[24] Mówił o tym m.in. także szef BBN - "*Reforma dowodzenia nie jest dokończona, plan kolejnego etapu mają opracować wojskowi*". Szef BBN dla Defence24.pl,
<https://www.defence24.pl/analizy/reforma-dowodzenia-nie-jest-dokonczone-plan-kolejnego-etapu-maja-opracowac-wojskowi-szef-bbn-dla-defence24pl>

[25] *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century, 2025-2040. Version 1.0, December 2017*,
[https://www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDB_Evolutionfor21st%20\(1\).pdf](https://www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDB_Evolutionfor21st%20(1).pdf), dostęp 28.12.2018 r.

[26] *DECYZJA Nr 173/MON MINISTRA OBRONY NARODOWEJ z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych wraz z ich podporządkowaniem*, Dziennik Urzędowy MON, Warszawa, dnia 27 grudnia 2018 r. Poz. 198,

http://www.dz.urz.mon.gov.pl/zasoby/dziennik/pozycje/tresc-aktow/pdf/2018/12/poz._198_dec._Nr_173-sig.pdf