

SKID PO "KONTRREFORMIE": KONTEKST KONSTYTUCYJNY, PAŃSTWOWY I WOJSKOWY CZ.2 [WNIOSKI]

W razie zmiany Konstytucji należałoby z punktu widzenia potrzeb sprawności kierowania bezpieczeństwem narodowym w ogóle, w tym Siłami Zbrojnymi, w warunkach pokoju, kryzysu, a szczególnie wojny, dążyć do odstąpienia od obecnego modelu podziału władzy wykonawczej między Prezydentem i Radą Ministrów na rzecz systemu albo prezydenckiego, albo gabinetowego. Jeśli jednak miałyby być zachowany obecny stan, to obowiązkowo w Konstytucji powinien jednak być wskazany jeden organ kierujący obroną państwa w czasie wojny. Trudno bowiem wygrywać wojny w warunkach dwuwładzy - pisze dla Defence24.pl Gen. Stanisław Koziej.

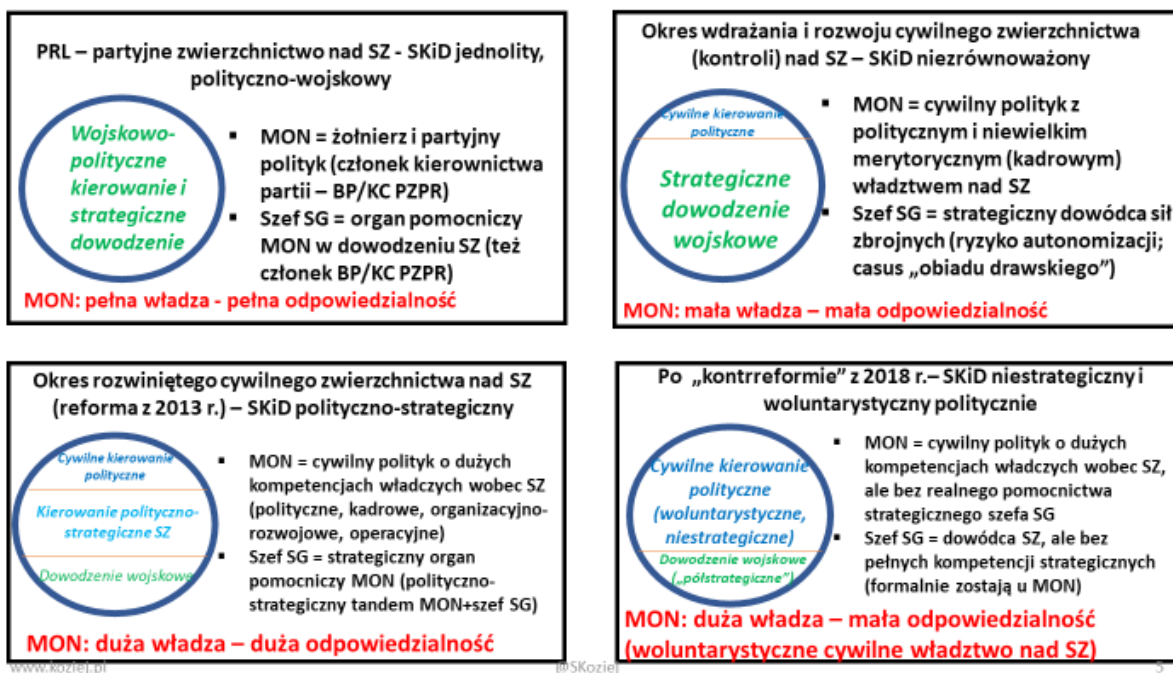
Pierwsza część artykułu Gen. Stanisława Kozieja, byłego szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego ukazała się na Defence24.pl 5 stycznia i jest dostępna pod linkiem:

Czytaj też: [SKID po "kontrreformie": kontekst konstytucyjny, państwowy i wojskowy cz.1 \[Gen. Koziej dla Defence24.pl\]](#)

4. Wnioski

Podsumowanie powyższych analiz warto rozpocząć od syntezy ewolucji systemu kierowania i dowodzenia SZ w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. Przedstawia ją szkic nr 5.

5. Ewolucja SKiD na przełomie XX i XXI wieku



Wskazane w poprzednich punktach wątpliwości i słabości obecnego SKiD, a w przypadku czasu wojny wręcz jego sprzeczności z Konstytucją, wskazują na zasadność dokonania w nim korekt. Jakie mogą być w tym względzie rozwiązania? Najogólniej mówiąc są dwa wyjścia. Pierwsze – to uwzględniająca istniejące uwarunkowania konstytucyjna nowelizacja ustaw i korekty w praktyce politycznej i wojskowej, drugie – to ewentualne zmiany w Konstytucji.

A. Nowelizacja ustaw obronnych

Zasadność kolejnej nowelizacji ustawowej wynika przede wszystkim (choć nie wyłącznie) z potrzeby, a w stosunku do Naczelnego Dowódcy SZ w czasie wojny wręcz konieczności, dostosowania SKiD do obowiązującej Konstytucji. Optymalnym rozwiązaniem byłoby oczywiście po pierwsze rozdzielenie funkcji sztabowej (pomocniczej dla władz państwa) szefa Sztabu Generalnego od funkcji dowódczych w Siłach Zbrojnych (dowodzić mogą tylko konstytucyjni dowódcy). Po drugie – aby uniknąć niekonstytucyjnego „resortu prezydenckiego” w czasie wojny - należałoby albo:

- Jeśli Naczelny Dowódca SZ ma nadal podlegać Prezydentowi, tak jak traktuje to obecny stan prawny, to należy jednoznacznie zawęzić kompetencje Naczelnego Dowódcy SZ do dowodzenia tylko operacyjnego siłami wydzielonymi do prowadzenia operacji obronnej (w tym przekazanymi w podporządkowanie dowództw sojusznicznych). W zależności od rodzaju i skali wojny mogą to być siły o różnym składzie i wielkości. Generalnie w tym wariantcie idzie o to, aby pełne dowodzenie Siłami Zbrojnymi (kierowanie całym resortem obrony narodowej) zgodnie z Konstytucją pozostawało, podobnie jak w czasie pokoju, także w czasie wojny w kompetencjach rządu (Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej), a Prezydent odpowiadał wraz Naczelnym Dowódcą za ich operacyjne użycie do odparcia agresji zbrojnej;
- Jeśli natomiast Naczelny Dowódca ma sprawować pełne dowodzenie (generalne i operacyjne) całością Sił zbrojnych (tak jak reguluje to dziś ustawa w stosunku do kompetencji szefa Sztabu Generalnego), to nie może on podlegać bezpośrednio Prezydentowi wraz z całością podporządkowanych mu wojsk, lecz powinien pozostać w podległości rządu (bądź to jako odrębny organ rządowy w czasie wojny, bądź nadal w podporządkowaniu Ministra Obrony Narodowej) . Oznaczałoby to konieczność pozbawienia Prezydenta dotychczasowej kompetencji

kierowania obroną państwa w czasie wojny i przeniesienia jej do Rady Ministrów.

Zauważmy, że spośród czterech możliwych opcji zgodności/niezgodności z Konstytucją kompetencji Naczelnego Dowódcy w zależności od jego podległości władzom państwa wybrano akurat opcję SKiD sprzeczną z Konstytucją (szkic nr 6). Pozostałe trzy opcje są bowiem konstytucyjnie możliwe i zależą od decyzji ustawodawcy.

Szkic 6. Matryca zgodności z Konstytucją opcji kompetencji NDSZ w zależności od podmiotu kierującego obroną państwa

Podmiot kierujący obroną państwa, któremu podlega NDSZ	Prezydent	Rada Ministrów
Kompetencje Naczelnego Dowódcy SZ		
Sprawuje dowodzenie operacyjne siłami wydzielonymi do prowadzenia operacji obronnej	ZGODNE	ZGODNE
Sprawuje pełne dowodzenie (generalnie i operacyjnie) całością Sił Zbrojnych	NIEZGODNE („resort prezydencki”)	ZGODNE

Zauważmy przy okazji, że niezależnie od tego, kto kierowałby obroną państwa i komu podlegał Naczelny Dowódca, wciąż krytyczną linią tego kierowania w warunkach obowiązującej Konstytucji pozostaje współdziałanie Prezydenta z rządem w tym zakresie, a zwłaszcza z Ministrem Obrony Narodowej w zakresie sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi także w czasie wojny. Nie jest tajemnicą, że to rozwiązanie konstytucyjne generuje sporo słabości w całym systemie kierowania państwem, a w tym szczególnie Siłami Zbrojnymi i obroną w czasie wojny. W związku z tym warto zastanowić się nad prawnym (ustawowym) doprecyzowaniem dotychczasowych zasad i mechanizmów tej współpracy (może np. przez ustawowe obudowanie zadaniowe „martwej” na dziś Rady Gabinetowej, czyli Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem Prezydenta).

Oprócz konieczności zapewnienia zgodności z Konstytucją warto byłoby wprowadzić korekty nowelizacyjne także z punktu widzenia potrzeb praktyki wojskowej. Idzie tu m.in. o zapewnienie połączonej w systemie dowodzenia na najwyższym strategicznym szczeblu, zwłaszcza w razie wdrażania kolejnego etapu planowanych zmian i ewentualnego odtworzenia odrębnych dowództw rodzajów sił zbrojnych. Można byłoby to uzyskać przez utworzenie Dowództwa Połączonego w wyniku połączenia Dowództwa Generalnego i Dowództwa Operacyjnego (lub opcjonalnie - podporządkowania Dowództwa Operacyjnego Dowództwu Generalnemu). Mogłoby ono być właśnie najwyższym dowództwem Sił Zbrojnych. Wtedy Sztabowi Generalnemu można byłoby powierzyć najwyższą rolę wojskową, jaką jest strategiczne pomocnictwo dla władz państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, tj. organu, przy pomocy którego władze państwa formułowałyby i stawiały zadania Siłom Zbrojnym, nadzorowały ich realizację oraz zwrotnie przyjmowały meldunki, wnioski i propozycje od wykonawców. Umożliwiłoby to usunięcie głównych ryzyk obecnego SKiD, zachowując rozdzielenie strategicznych funkcji sztabowych/pomocniczych na rzecz władz państwa od dowodzenia na szczeblu całych Sił

Zbrojnych, przy zapewnieniu jednocześnie połączonej i ciągłości dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Oczywiście Prezydent powinien mianować takiego dowódcę zgodnie z jego konstytucyjnymi kompetencjami, dlatego ustawowo powinien to być Dowódca Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych. Byłby on oczywiście naturalnym i najlepszym kandydatem na Naczelnego Dowódcę SZ w czasie wojny (patrz szkic nr 7). Wydaje się, że takie rozwiązanie warto przedyskutować z pozycji potrzeb nie tylko dowodzenia wojskowego, ale także, a może przede wszystkim – z pozycji polityczno-strategicznego kierowania Siłami Zbrojnymi i obroną państwa przez władze polityczne (MON, RM i Prezydenta RP).

Szkic 7. Opcja SKiD z Dowódcą Połączonych RSZ/Naczelnym Dowódcą SZ i szefem SG jako organem pomocniczym władz państwa



Jest jeszcze jeden istotny praktyczny punkt do rozważenia w ramach doskonalenia obecnego SKiD. Otóż sądzę, że warto wystąpić z inicjatywą w ramach NATO stworzenia dowództwa pierwszego rzutu strategicznego na kierunku północno-wschodnim i powierzenia funkcji takiego sojuszniczego dowódcy polskiemu narodowemu dowódcy na czas wojny wedle znanej praktyki tzw. „podwójnego kapelusza”. Bazą do rozwijania takiego dowództwa na czas zagrożenia i wojny mogłoby być obecne Dowództwo Operacyjne, a w razie ewentualnego powołania Dowództwa Połączonego RSZ – to dowództwo²⁷.

Potrzeba takiej inicjatywy wynika z wielu powodów. Polska jest na pierwszej linii neozimnowojennej konfrontacji o charakterze hybrydowym i w pierwszej kolejności jest zagrożona ewentualnym konfliktem. Dlatego jesteśmy szczególnie zainteresowani sprawnym i skutecznym, a zwłaszcza szybkim reagowaniem (narodowym i sojuszniczym) na te zagrożenia. Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia sprawności operacyjnej i kardynalnej zasady ciągłości strategicznej w reagowaniu na agresję głównodowodzącym w operacji obronnej na terytorium Polski (w obronie Polski) powinien być w każdych warunkach strategicznych i w każdej sytuacji sojuszniczej jeden i ten sam dowódca, niezależnie od tego, jaki byłby rodzaj agresji. A w warunkach nowej, hybrydowej zimnej wojny liczyć się należy z bardzo zróżnicowanymi scenariuszami zagrożeń. Ciągłość dowodzenia powinna być zapewniona niezależnie od tego, czy byłaby to agresja podprogowa (poniżej progu otwartej regularnej wojny, ze skrytym, zakamuflowanym użyciem sił zbrojnych), czy ograniczona (co do miejsca, czasu lub sposobu - np. agresja aterytorialna²⁸, bez zamiaru zajmowania zaatakowanego terytorium, wykonana w postaci ataku tylko rakietowego, lotniczego, przy pomocy rajdów powietrzno-

szturmowych... itp.), czy wreszcie agresja pełnoskalowa (nieograniczona, na pełną skalę) i także niezależnie od tego, jaki byłby sposób reakcji NATO na tę agresję – czy, a jeśli tak, to kiedy i w jakiej skali zostałyby uruchomiona operacja sojusznicza (różne warianty zagrożeń państwa granicznego - szkic nr 8).



Czy powyższe warunki i wymagania może w pełnym zakresie spełniać dowódca wyłącznie narodowy? Nie, bo jesteśmy w NATO i w razie uznania przez sojusz, że doszło do agresji na nasz kraj, dowodzenie obroną tej części terytorium NATO, jaką jest Polska, powinien sprawować dowódca sojuszniczy, nie narodowy. A czy takie warunki i wymagania może w takim razie w pełnym zakresie spełniać dowódca sojuszniczy? Też nie, bo nie ma gwarancji, że w każdej sytuacji NATO natychmiast uruchomi operację sojuszniczą. Dotyczy to zwłaszcza np. agresji podprogowej, ale także być może agresji ograniczonej, np. aterytorialnej, które stwarzają ryzyka tzw. sytuacji trudnokonsensusowych²⁹, czyli trudności z uzyskaniem konsensusu w sprawie oceny zaistniałej sytuacji i decyzji co do wspólnego reagowania na nią.

Dlatego optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia ciągłości i sprawności dowodzenia w obronie Polski byłoby połączenie w jednej strukturze możliwości dowodzenia narodowego i sojuszniczego. Zauważmy, że byłoby to także optymalne rozwiązanie z punktu widzenia gotowości do rozwinięcia i zdolności do szybkiego uruchomienia dowodzenia pierwszorzutowym zgrupowaniem strategicznym NATO (armią) na wschodniej flance. Wobec oczywistego wzmaganie się konfrontacji neozimnowojennej Polska powinna wystąpić z taką inicjatywą.

B. Zmiana Konstytucji

Doświadczenia z ostatnich 20 lat wskazują, że Konstytucja w sprawach Sił Zbrojnych zawiera zbyt szczegółowe przepisy oparte na praktyce, interpretacjach lub poglądach istniejących w momencie jej przyjmowania. Tymczasem warunki bezpieczeństwa zmieniają się bardzo szybko i konieczna jest także korekta dostosowująca przyjęte rozwiązania organizacyjne lub funkcjonalne do szybko zmieniających się potrzeb. Szczegółowe zapisy Konstytucji to utrudniają, komplikują, a nawet uniemożliwiają. W rozważanej tu kwestii najwyższych organów wojskowych dotyczy to dwóch spraw.

Po pierwsze literalne wymienianie nazw konkretnych stanowisk: szef Sztabu Generalnego, dowódca Rodzajów Sił Zbrojnych, czy Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Dużo lepiej byłoby nazwy pozostawić regulacjom ustawowym, a w Konstytucji jedynie przyjąć normę kompetencyjną, że Prezydent (sam lub na wniosek MON) mianuje na najwyższe stanowiska wojskowe i że stanowiska te określa ustawa. Wtedy w drodze ustawy można byłoby elastycznie dostosowywać organizację i zasady funkcjonowania systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi do zmieniających się warunków.

Po drugie – niepotrzebne jest w ogóle obligatoryjne ustanowienie funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny, czyli przesądzenie z góry o innej organizacji SKiD w czasie wojny. Tymczasem wiadomo, że organizacja dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie wojny i pokoju powinna być maksymalnie taka sama. Specjalna funkcja Naczelnego Dowódcy jest także zbędna w kontekście naszego członkostwa w NATO i planowanego na czas wojny przekazania sił przewidzianych do udziału w operacji obronnej dowódcy sojuszniczemu. W razie jednak zachowania funkcji Naczelnego Dowódcy należałoby jako minimum ustalić normę fakultatywną co do jego mianowania (może być mianowany) oraz zapewnić możliwość mianowania go zawczasu, to jest już w okresie pokoju.

I wreszcie na koniec sprawa fundamentalna. W razie zmiany Konstytucji należałoby z punktu widzenia potrzeb sprawności kierowania bezpieczeństwem narodowym w ogóle, w tym Siłami Zbrojnymi, w warunkach pokoju, kryzysu, a szczególnie wojny, dążyć do odstąpienia od obecnego modelu podziału władzy wykonawczej między Prezydentem i Radą Ministrów na rzecz systemu albo prezydenckiego, albo gabinetowego. Jeśli jednak miałyby być zachowany obecny stan, to obowiązkowo w Konstytucji powinien jednak być wskazany jeden organ kierujący obroną państwa w czasie wojny³⁰. Trudno bowiem wygrywać wojny w warunkach dwuwładzy.

W sumie analiza obecnego systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi z punktu widzenia konstytucyjnego oraz potrzeb cywilnej i demokratycznej kontroli, a także sprawności jego funkcjonowania w warunkach pokoju, zagrożenia i wojny wskazuje, że istnieje konieczność dokonania kolejnej nowelizacji ustaw regulujących jego organizację i funkcjonowanie, z jednoczesnym przygotowaniem propozycji na potrzeby ewentualnej zmiany Konstytucji w odniesieniu do spraw Sił Zbrojnych. Główną myślą przewodnią owych zmian powinno być zapewnienie władzom państwa (PRP, RM, MON) fachowego i obiektywnego pomocnictwa (doradztwa) strategicznego w kierowaniu Siłami Zbrojnymi i obroną państwa w czasie wojny. Można to osiągnąć przede wszystkim przez oddzielenie tego pomocnictwa od odpowiedzialności za bieżące dowodzenie Siłami Zbrojnymi, czyli w praktyce rozdzielenie roli szefa Sztabu Generalnego i dowódcy Sił Zbrojnych, przy jednoczesnym utrzymaniu połączonej dowodzenia wojskowego.

Gen. Stanisław Koziej

Przypisy:

[27] *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

[28] Szerzej na ten temat pisałem w tekście: *Zachód kontra Rosja: Podwójny kapelus*

bezpieczeństwa, „Rzeczpospolita”, 6.05.2018 r.,

<http://www.rp.pl/Publicystyka/180509764-Zachod-kontra-Rosja-Podwojny-kapelusz-bezpieczenstwa.html>

[29] „Zagrożenia (operacje) aterytorialne - zagrożenia (operacje) o charakterze nagłym, niespodziewanym, selektywnym, o ograniczonej skali, które nie wiążą się z zamiarem opanowania terytorium zaatakowanego państwa, a jedynie z zadaniem strat dla wymuszenia pożądanych przez agresora zachowań politycznych”, BBN,

<https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>

[30] „Sytuacje trudnokonsensusowe - sytuacje bezpieczeństwa powstające w wyniku zagrożeń politycznie trudnych do jednoznacznej oceny i w związku z tym komplikujące uzgodnienie konsensusu decyzyjnego w wielopodmiotowych (zbiorowych) systemach działania (sojuszu, koalicji), a w konsekwencji osłabiające wiarygodność, terminowość i skuteczność wspólnego reagowania”,

(MINI)SŁOWNIK BBN: *Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, BBN,

<https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>

[31] Warto przypomnieć, że podobne rekomendacje znalazły się w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego z 2013 roku, zawierającej jawne rezultaty Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego przeprowadzonego w latach 2010-2012. Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s.202,

http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf