



# EXPERTYZA

ZREALIZOWANA NA ZLECENIE  
BIURA ANALIZ SEJMOWYCH

Ocena rozwiązań rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony dotyczących zmian systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP

(druk nr 2786)



**STAN OBECNY  
POŻĄDANE KIERUNKI ZMIAN**



## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	3
<b>1. System Kierowania i Dowodzenia przed 2014 r.</b> .....	4
<b>2. Obowiązujący System Kierowania i Dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP</b> .....	9
<b>3. Projektowane zmiany Systemu Kierowania i Dowodzenia SZ RP</b> .....	11
<b>3.1 Założenia reformy wg Ministerstwa Obrony Narodowej</b> .....	12
<b>3.2 Założenia reformy wg Biura Bezpieczeństwa Narodowego</b> .....	13
<b>4. Analiza proponowanych zmian systemu kierowania i dowodzenia ujętych w projekcie ustawy</b> .....	14
<b>Zakończenie</b> .....	22
<b>Bibliografia</b> .....	25



## Wstęp

Postęp technologiczny, jaki dokonuje się na świecie, ewolucja w strategii poszczególnych państw, która na niższych poziomach przekłada się na taktykę działania, nowoczesne formy oddziaływania na potencjalnego przeciwnika, to wszystko sprawia, iż stale poszukiwane są coraz to nowsze, bardziej precyzyjne środki walki. Same w sobie nie znaczą one jednak zbyt wiele, jeśli nie są wprzęgnięte w nowoczesny, sprawny system zarządzania. To właśnie ta „machina decyzyjna” rozstrzyga o doborze właściwych do sytuacji i możliwości środków, o ich użyciu w odpowiedniej kolejności i czasie, przez uprzednio przygotowane siły. Do wypracowania powyższego niezbędna jest jeszcze informacja, chociaż wymaga to odpowiedniego selekcjonowania, systematyzowania i porządkowania wiadomości. Sprawia wreszcie potrzebę ustalenia kryteriów i zakresu wiedzy, wg których można uznać, iż rekomendowany wariant działania jest optymalny.

W tym aspekcie niezwykle istotne staje się pytanie: według jakich kryteriów dokonywać wyboru, aby wszystkie plany mogły zostać w pełni zrealizowane? Wreszcie, jakie kryteria wyboru należy ustalić, aby zaspokojone były także potrzeby w zakresie realizacji różnorodnych procesów. W takiej sytuacji ocena wariantów rozwiązań przy zastosowaniu jednego kryterium zwykle nie jest możliwa. Chcąc podjąć decyzję należy wprowadzić do modelu decyzyjnego więcej niż jedno kryterium wyboru. Uwzględnia się wtedy zarówno kryteria deterministyczne (których wartości są określone dokładnie), statystyczne (jeżeli można, choćby w przybliżeniu, określić rozkłady ich wartości), a także subiektywne kryteria punktowe i rozmyte (za pomocą których eksperci dokonują zwykle oceny zarówno kryteriów optymalności, jak i wariantów rozwiązań, posługując się skalami punktowymi) [1].

Dotyczy to również kwestii utworzenia optymalnego Systemu Kierowania i Dowodzenia (SKiD) w Siłach Zbrojnych RP (SZ RP), którego wzorzec jest już poszukiwany tak długo, iż uzyskał swoją „dojrzałość”. Te poszukiwania trwają nieustannie od momentu związanego ze zmianą systemu politycznego państwa, czyli od przemian 1989 roku.

Celem niniejszego raportu jest pokazanie, jak niezwykle skomplikowanym i złożonym problemem jest kwestia związana z systemem dowodzenia, bowiem należy ją rozpatrywać kompleksowo, a nie jedynie przez pryzmat subiektywnego odczucia, czy wręcz niechęci do istniejącego w danym momencie systemu. Mamy skłonność do wprowadzania we wszystkim permanentnych zmian, i choć często powtarzane są slogany, iż zmiany mają jedynie charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny, to z tą tezą trudno się zgodzić, skoro wdrażane są



diametralne zmiany<sup>1</sup> a nie dokonuje się korekt, modyfikacji czy usprawnień funkcjonujących systemów. Co więcej, o obecnie rozważanych zmianach można powiedzieć, iż mamy do czynienia z „powrotem do przeszłości”.

Dlatego też w niniejszym opracowaniu podjęto próbę dokonania syntetycznego podsumowania najistotniejszych zmian jakie na przestrzeni lat zachodziły w tym systemie oraz wskazano na zasadnicze elementy, które je charakteryzowały. Założenia poszczególnych systemów nakreślono w kolejnych podrozdziałach, przy czym jest to jedynie retrospektywa, a nie ocena funkcjonowania.

W rozdziale trzecim szerzej opisano założenia projektowanej obecnie reformy, ogłoszonej zarówno przez Ministerstwo Obrony Narodowej (MON), jak i Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kwestię podnoszoną przez niektórych polityków, którzy twierdzą, iż „...w wyniku tych zmian<sup>2</sup> nastąpi dostosowanie struktur dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do modelu obowiązującego w NATO”<sup>3</sup>. Należałoby zatem zadać pytanie, jaki dokument NATO normuje model określający, bądź narzucający dla wszystkich swoich członków struktury dowodzenia? – jeśli takiego brak, to cytowane stwierdzenie wydaje się być nieuprawnione. Jeśli jednak już taki powstał, to czy nowotworzone w ostatnim czasie struktury wpisują się w taki model<sup>4</sup>?

## 1. System Kierowania i Dowodzenia przed 2014 r.

Cykl permanentnych reform dotyczących polskiego wojska, w tym funkcjonującego w jego ramach systemu dowodzenia, rozpoczął się w 1989 roku wraz ze zmianą systemu politycznego państwa. Reformy niewątpliwie były potrzebne, skoro wszystko się zmieniło: ustrój, dążenia społeczne do samodzielnej egzystencji, niechęć wspierania aktualnego w tamtych czasach sojusznika. Polska od końca drugiej wojny światowej do 1991, w dziedzinie

---

<sup>1</sup> Jak to ma miejsce w stosunku do obowiązującego systemu.

<sup>2</sup> Chodzi o nową reformę systemu kierowania i dowodzenia – przypis autorski.

<sup>3</sup> <http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/nowy-i-skuteczniejszy-system-dowodzenia-silami-zbrojnymi-rp-n2018-05-30/>, [http://www.altair.com.pl/news/view?news\\_id=25513](http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=25513) dostęp 07.08.2018r.

<sup>4</sup> Jak się ma dwupionowa struktura dowództwa Wielonarodowej Dywizji Północny Wschód, do analogicznych dywizji NATO (np. w Rumunii), czy do trójpionowej struktury przełożonego tej dywizji – Wielonarodowego Korpusu Północny Wschód?



militarnej, była związana z Układem Warszawskim<sup>5</sup>, którego byliśmy członkiem od 1955 roku. Mając powyższe na uwadze, polska armia była w silnej strefie oddziaływania i zależności od Związku Radzieckiego.

Dowodzenie Siłami Zbrojnymi RP w 1989 r., a więc w momencie rozpoczęcia transformacji ustrojowej i wielkich przemian społeczno-politycznych w Europie Środkowo-Wschodniej ukształtowane było w oparciu o wzorce wschodnie, a system dowodzenia liczącej w 1989 roku ponad 400 tysięcy żołnierzy armii polskiej w pełni podporządkowany ogniom dowodzenia Układu Warszawskiego, w tym Dowództwu Zjednoczonych Sił Zbrojnych z siedzibą w Moskwie oraz Zarządowi X Sztabu Generalnego ZSRR [2]. W siłach zbrojnych istniała mocno zhierarchizowana struktura, w pełni kontrolowana przez Sztab Generalny Wojska Polskiego (SG WP) od najniższych szczebli dowodzenia – większość dokumentów, w tym również zamiary działania na każdym szczeblu musiały być zatwierdzane przez bezpośredniego przełożonego i wpisywać się w jego oczekiwania<sup>6</sup>. Mówiło się o „dowodzeniu poprzez zadania”, a nie jak w NATO o „dowodzeniu poprzez cele”. Oczywistym stał się fakt, iż w ramach dążenia do niezależności od dotychczasowego sojusznika, należy zrewidować wszystkie dotychczasowe sfery działalności państwa, w tym funkcjonowanie wojska polskiego.

Transformacja dowodzenia w Siłach Zbrojnych RP w tamtym czasie była uwarunkowana wieloma determinantami, a podejście do przedmiotowego tematu stale ewaluowało. W początkowym okresie transformacji ustrojowej, a więc w latach 1989–1993, dyskurs o siłach zbrojnych dotyczył przede wszystkim aspektów międzynarodowych:

- wycofania się z Układu Warszawskiego – lata 1989–1991;
- wejścia Polski do niezależnego układu politycznego – czyli koncepcja budowania bezpieczeństwa zbiorowego Polski w oparciu o Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz współpracy z sojuszem wojskowym w postaci Paktu Północnoatlantyckiego;
- wycofania wojsk ZSRR (a później Federacji Rosyjskiej) z terenu Rzeczypospolitej;

---

<sup>5</sup> Polska wstąpiła do sojuszu polityczno-wojskowego państw tzw. bloku wschodniego (Układu Warszawskiego), w którym dominującą rolę pełnił Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, w czerwcu 1955 roku, po ratyfikowaniu umowy przez ówczesny rząd.

<sup>6</sup> W konsekwencji zamiar musiał być spójny z celami założonymi przez Sztab Generalny WP, którego plany wpisywały się w koncepcję walki Dowódcy Zjednoczonych Sił Zbrojnych Układu Warszawskiego. Z punktu widzenia spójności działania na każdym szczeblu wydaje się to być pozytywnym, jednak poważnym minusem takiego systemu dowodzenia był fakt, iż każde odstępstwo od zatwierdzonego planu (spowodowane m.in. nieprzewidywanymi sytuacjami) wymagało również zgody wyższych przełożonych, co wpływało na czas – w wielu przypadkach taka zgoda już nie miała sensu, ze względu na diametralnie zmienioną sytuację.



- przebudowania doktryny obronnej Polski [3].

W okresie 1991–1995, w kształtowaniu polityki obronnej<sup>7</sup> zauważalny był udział ówczesnego Prezydenta Lecha Wałęsy. Istniejące wówczas spory pomiędzy parlamentem a prezydentem wykorzystywał w pewnym sensie Sztab Generalny WP utrzymujący stosunkowo dużą niezależność od ministra obrony narodowej. Dyskusja polityczna w owym okresie odnosiła się zaś przede wszystkim do zagadnień związanych z cywilną kontrolą nad armią oraz relacji między sztabem generalnym, a ministrem obrony narodowej [3].

Cywilna kontrola nad armią stała się w końcu faktem, SG WP utracił swą niezależność, jednak refleksja polityczna prowadzona na temat sił zbrojnych, w pierwszych latach po 1989 r. toczyła się w zasadzie bez udziału analityków wojskowych, a także, co częściowo rozumiało (ze względu na apolityczność) przedstawiciele wojska. Spowodowało to, iż o armii mówiono raczej z punktu widzenia przekonań danych polityków, rzadko zaś dyskusja wynikała z pogłębionej strategii oraz wizji kierunków rozwoju polskiej armii. Taki stan koncepcji wojskowych we współczesnej polskiej myśli politycznej był rezultatem braku pełnej wiedzy polityków i publicystów politycznych, odnoszących się do oceny zdolności sił zbrojnych w trzech kategoriach opisujących sprawnie działające wojska (zasoby ludzkie, wyposażenie i uzbrojenie oraz organizacja) [4].

Niezwykle istotny wpływ na zmiany w systemie dowodzenia miała również sytuacja gospodarczo-ekonomiczna Polski. Transformacja ustrojowa, wprowadzenie gospodarki rynkowej, głęboki kryzys gospodarczy i wysoka inflacja po 1989 r. przyczyniły się do znaczącego spadku wydatków na armię, co w konsekwencji wymusiło radykalne zmiany polegające przede wszystkim na znaczącym zmniejszeniu liczebności sił zbrojnych i redukcji uzbrojenia<sup>8</sup> [2]. Każda kolejna zmiana powodująca redukcję liczby żołnierzy wymuszała konieczność weryfikacji istniejących koncepcji obronnych, planów, zmian strukturalnych i podporządkowania (organizacji funkcjonowania), a w konsekwencji sposobu kierowania i dowodzenia w armii.

---

<sup>7</sup> Kształtowanie polityki obronnej państwa miało znaczące przełożenie na funkcjonujący w SZ RP system dowodzenia. Istniała niemal pełna niezależność Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego od Ministra Obrony Narodowej. Pozwalało to na tworzenie „wojskowego systemu dowodzenia” zarówno na czas pokoju, kryzysu, czy wojny, jednak dotyczył on wyłącznie sił zbrojnych. W związku z faktem, iż obronność była postrzegana zasadniczo przez pryzmat wojska i prowadzonych działań militarnych, trudno doszukiwać się jego spójności z innymi systemami na poziomie państwa – w społeczeństwie zbyt słabo propagowana była idea, iż obronność to obowiązek całego państwa.

<sup>8</sup> Siły Zbrojne RP liczyły: w 1989 r. – ok. 400 tys. żołnierzy; w 1993 – 250 tys.; w 1999 r. – 226 tys.; w 2003 – 160 tys.; w 2011 – 100 tys. (bez NSR).



Znamienną datą, która rozpoczęła drogę Wojska Polskiego do budowania nowoczesnej armii, a tym samym zmieniała postrzeganie kwestii sprawnego systemu dowodzenia był 12 marca 1999 r., kiedy to Polska została przyjęta do Organizacji Traktatu Północno-atlantycznego (NATO). Rozpoczął się okres dążenia do osiągnięcia celów i standardów Sojuszu Północno-atlantycznego oraz wszechstronna i systematyczna transformacja sił zbrojnych. Pakt ten oficjalnie definiuje transformację odnoszącą się do wojska, jako „... ciągły i wyprzedzający proces tworzenia i wdrażania nowatorskich koncepcji, doktryn i zdolności w celu zwiększenia skuteczności i interoperacyjności sił zbrojnych NATO i w razie potrzeby partnerów” [5].

Postawione przez NATO wymagania ukierunkowane były na osiągnięcie interoperacyjności oraz kompatybilności wszystkich państw członkowskich ze strukturami sojuszniczymi. Proces ten obejmował szerokie spektrum zagadnień i rozwiązań, w których poczesne miejsce zajmowało dowodzenie, umiejętność współdziałania, struktury systemu dowodzenia oraz udział w systemie dowodzenia NATO. Należy jednak podkreślić, że istnieją struktury dowodzenia NATO, ale nie ma armii NATO. Oznacza to, że są jedynie narodowe siły, dobrowolnie wydzielane przez państwa członkowskie, do dyspozycji struktur dowodzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego [2]. Jest to o tyle istotne, iż istniejące dowództwa połączone NATO (w Europie to Sojusznicze Dowództwo Sił Połączonych NATO w Brunssum – JFC Brunssum i Sojusznicze Dowództwo Sił Połączonych NATO w Neapolu – JFC Neapol), nie odpowiadały i nadal nie odpowiadają za wyszkolenie sił sojuszniczych (wyszkolenie jest domeną krajów wydzielających siły), a jedynie za planowanie i prowadzenie operacji wojskowych. Należy również zaznaczyć, iż działania te prowadzone są jako operacje połączone. W Polsce, na potrzeby prowadzenia operacji połączonych, takim odpowiednikiem dowództw NATO jest Dowództwo Operacyjne funkcjonujące od 1 lipca 2004 roku<sup>9</sup>, które zgodnie z założeniami dowodziło przygotowanymi (czyli już wyszkolonymi i wyposażonymi) siłami przekazanymi do dyspozycji przez dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych (RSZ). W stosunku do sił wydzielanych na misje NATO (jako Polskie Kontyngenty Wojskowe – PKW), sprawowało funkcję kierowania narodowego.

Kolejne propozycje zmian w systemie dowodzenia, w analizowanym okresie, przejawiały się w programach wyborczych najważniejszych partii, np.:

- w programie Platformy Obywatelskiej z 2007 r. odnotowano potrzebę zmiany w systemie dowodzenia wojskiem – przede wszystkim poprzez poprawę

---

<sup>9</sup> Powołane na mocy decyzji ministra obrony narodowej z 22 października 2003 roku.



funkcjonowania systemów informatycznych na wszystkich szczeblach dowodzenia oraz ich wsparcia [5], a w programie z 2011 zwracano uwagę na konieczność przebudowy systemu dowodzenia, poprawę systemów informatycznych i utrzymanie wydatków majątkowych – przeznaczonych na modernizację armii – na poziomie przekraczającym 25 procent budżetu MON [6];

- Sojusz Lewicy Demokratycznej w swoim programie zwracał uwagę przede wszystkim na przyjęcie narodowego programu budowy Marynarki Wojennej, stopniowe wygaszanie misji zagranicznych, reorganizację Narodowych Sił Rezerwowych, wzmocnienie cywilnego pionu w Ministerstwie Obrony Narodowej, nowe zasady funkcjonowania Sztabu Generalnego WP, opracowanie sprawnego systemu dowodzenia, odbiurokratyzowanie i przyspieszenie procesu informatyzacji resortu obrony narodowej [7];
- w programie Prawa i Sprawiedliwości, w omawianej tematyce podkreślano potrzebę restrukturyzacji Sztabu Generalnego WP, którego zadania skupiałyby się na planowaniu oraz doradzaniu ministrowi obrony narodowej [8].

Nad zmianami systemu dowodzenia wielokrotnie pracował również Sztab Generalny WP. W 2012 roku przygotował dokument opisujący warianty struktur organizacyjnych Rodzajów i Komponentów Sił Zbrojnych. Dokument ten uwzględniał wymagania określone w:

- projekcie Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej;
- wytycznych kierunkowych Prezydenta RP oraz wytycznych szczegółowych w tym zakresie Ministra Obrony Narodowej;
- wynikach Przeglądu Potrzeb Operacyjnych;
- zobowiązaniach sojuszniczych ujętych w deklaracjach przyjętych w ramach Celów SZ NATO dla RP oraz w ramach udziału Sił Zbrojnych RP w rozwijaniu zdolności obronnych Unii Europejskiej;
- Programie Rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2009 – 2018.

W dokumencie tym Sztab Generalny WP projektował Inspektoraty (odpowiednio: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych), jako dowództwa poszczególnych Rodzajów Sił Zbrojnych, co było zbieżne z rozwiązaniami wskazywanymi nieco później, w ramach wdrożonej w 2014 roku reformy Systemu Kierowania i Dowodzenia.





## 2. Obowiązujący System Kierowania i Dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP

Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw, z dniem 1 stycznia 2014 roku zmieniła zasadniczo dotychczasowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na zakres przekształceń oraz ich wpływ na funkcjonowanie sił zbrojnych zmiana miała charakter systemowy. Przetransformowana została bowiem nie tylko struktura organizacyjna najwyższego szczebla dowodzenia (liczba dowództw, ich stan osobowy i zakres kompetencyjny), lecz także idea funkcjonowania całego systemu dowodzenia i strategiczne zadania jego poszczególnych komponentów. Tym samym zakończono cykl reform funkcjonowania polskiego wojska rozpoczęty w 1989 roku wraz ze zmianą systemu politycznego państwa [9]. Pomimo takiego stanu rzeczy podjęto prace koncepcyjne nad kolejnymi zmianami w SKiD SZ RP.

Zmiany wprowadzone ustawą 2013 roku zostały przygotowane w toku prac rozpoczętych na przełomie 2011 i 2012 roku. Zgodnie z założeniem, ich celem – oprócz wypracowania optymalnej struktury systemu kierowania i dowodzenia SZ RP, adekwatnej do kierunków wytyczonych przez Zwierzchnika Sił Zbrojnych RP – była potrzeba pełnego wdrożenia nowoczesnej idei połączonej (joint) do systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi. W trakcie prac, tylko jeden organ dowodzenia, a mianowicie ówczesne Dowództwo Operacyjne, miało charakter dowództwa połączonego. Dlatego też podejmowane działania miały charakter kompleksowy, bazowały na doświadczeniach i wymaganiach NATO, a także brały pod uwagę procedury obowiązujące w środowisku sojuszniczym, uwzględniały wnioski z misji poza granicami kraju oraz ćwiczeń w kraju. Przedstawiane wyniki i rozwiązania były uprzednio uzgadniane z ekspertami wszystkich reorganizowanych instytucji oraz dowództw.

Celem projektowanych zmian było takie zorganizowanie systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, aby za każdą strategiczną funkcję tego dowodzenia odpowiadał odrębny organ podporządkowany bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej.

Istota reformy polegała na racjonalnej konsolidacji strategicznego systemu dowodzenia wokół jego trzech podstawowych funkcji planowania strategicznego, doradztwa i nadzoru nad realizacją decyzji MON, sprzężonych bezpośrednio z kierowaniem politycznym, oraz na ujednoczeniu systemu na czas pokoju, kryzysu i wojny. Za projektowanie wojska odpowiada Sztab Generalny WP, bieżące dowodzenie ogólne (utrzymywanie wojska) – Dowództwo Generalne RSZ a dowodzenie operacyjne (użycie wojska) – Dowództwo Operacyjne RSZ. Wszystkie trzy instytucje podlegają Ministrowi ON, natomiast Szef SG WP (usytuowany



w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej) jest organem pomocniczym ministra w bezpośrednim kierowaniu dwoma dowództwami [10].

W literaturze przedmiotu znajdujemy, iż nowy system dowodzenia SZ RP [11, 12, 13]:

- jest w pełni kompatybilny z systemem dowodzenia NATO: oddzielone są od siebie struktury odpowiedzialne za planowanie, dowodzenie ogólne w codziennym funkcjonowaniu wojsk, dowodzenie operacyjne w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny;
- wzmacnia cywilną kontrolę nad armią i eliminuje możliwość powstawania konfliktów jakie występowały w latach 90-tych pomiędzy MON i Szefem Sztabu Generalnego WP, bowiem najwyżsi dowódcy podlegają bezpośrednio ministrowi obrony narodowej, który na bieżąco otrzymuje niezbędne informacje od podległych dowódców;
- odciąża Szefa Sztabu Generalnego WP od bieżącej odpowiedzialności za funkcjonowanie wojska; wzmacnia jego planistyczne możliwości w czasie pokoju, kryzysu i wojny – od czego zależy racjonalne i perspektywiczne projektowanie Sił Zbrojnych a także optymalne wykorzystanie środków finansowych do zabezpieczenia potrzeb wojska;
- umożliwia Szefowi Sztabu Generalnego WP być w pełni obiektywnym doradcą MON w zakresie dowodzenia (jako najwyższy rangą wojskowy) oraz reprezentowanie sił zbrojnych w strukturach międzynarodowych;
- zapewnia warunki szkolenia w systemie „działań połączonych” (joint), które są podstawowym wymogiem operacji wojskowych, co z kolei umożliwia osiągnięcie celów synchronizacji i interoperacyjności;
- wzmacnia kompetencje Dowódcy Operacyjnego, zwłaszcza w zakresie określania miejsca danej jednostki w ugrupowaniu operacyjnym; na tej podstawie Dowódca Generalny RSZ opracowuje zadania szkoleniowe dla poszczególnych dowódców na cały cykl szkoleniowy, a ponadto:
  - podstawą do opracowania planu operacyjnego jest scenariusz i zadania SZ RP wypracowane w trakcie gry wojennej prowadzonej z udziałem wybranych elementów systemu kierowania obroną państwa;
  - gra wojenna prowadzona jest nie rzadziej niż raz na cykl szkoleniowy – organem odpowiedzialnym za zorganizowanie i przeprowadzenie gry wojennej jest Sztab Generalny WP;



- za zgrywanie dowództw i sztabów w ramach operacji połączonej, określonych w planie operacyjnym (szkoleniowym) jako bezpośrednio podległe DO RSZ odpowiada Dowódca Operacyjny RSZ;
- procedury wypracowane w ramach ćwiczeń prowadzonych przez DO RSZ stanowią określone standardy, które muszą być rozwijane i doskonalone w ramach ćwiczeń niższych szczebli dowodzenia;
- wdrożone rozwiązania pozwalają na wprowadzenie jednolitego systemu dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz przygotowanie dowództw do wojennego systemu dowodzenia siłami zbrojnymi, z uwzględnieniem potrzeb dowodzenia w układzie narodowym, sojuszniczym i koalicyjnym<sup>10</sup>;
- nowa struktura dowodzenia umożliwiła bardziej efektywne zarządzanie potencjałem osobowym oraz przygotowanie sił i środków do realizowania zadań;
- zapoczątkowano zmiany w sposobie myślenia, odpowiedzialności i mentalności w zakresie szkolenia i prowadzenia działań w ramach operacji połączonej;
- nastąpiło zmniejszenie liczby stanowisk w stosunku do wcześniej funkcjonujących dowództw poszczególnych rodzajów sił zbrojnych (WLąd, SP, MW i WSpec).

### 3. Projektowane zmiany Systemu Kierowania i Dowodzenia SZ RP

Podczas wyborów prezydenckich i parlamentarnych partia Prawo i Sprawiedliwość przedstawiła swój program naprawy polskiej armii. Zgodnie z przedwyborczymi deklaracjami można było – teoretycznie od razu – przywracać system dowodzenia do poprzedniego stanu. Okazuje się, że nie zostało to zrealizowane do dzisiaj [12]. Dlaczego? Jak wykazano powyżej zmiany systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi muszą być bardzo dokładnie zaplanowane i przygotowane, zanim zostaną wdrożone.

W programie wyborczym z 2014 roku PiS wskazywało, iż „... **niezbędna jest reforma samego systemu dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi RP**. Negatywnie odnosimy się do funkcjonującego dziś, nowego modelu dowodzenia, który mnoży hierarchiczne poziomy odpowiedzialności. Prawo i Sprawiedliwość **powróci do struktury złożonej z czterech**

---

<sup>10</sup> Zgodnie z założeniami nowego systemu kierowania i dowodzenia SZ RP miał powstać ujednolicony system na czas pokoju i wojny („P” i „W”). Poprzednia organizacja dowodzenia na czas „P” i „W” była diametralnie różna, przez co system wojenny, w tym Naczelne Dowództwo SZ, organizowało się dopiero w stanie wojennym (w najtrudniejszym momencie, „pod ogniem”) [10].



**dowództw rodzajów sił zbrojnych podporządkowanych bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej.** Zlikwidowane zostanie Dowództwo Generalne, jako zbędna dodatkowa struktura organizacyjna, natomiast **Dowództwo Operacyjne będzie powoływane jedynie w przypadku podjęcia przez polską armię istotnych misji poza granicami kraju. ... Sztab Generalny Wojska Polskiego** wykazuje skłonność do faktycznego osłabiania swego podporządkowania cywilnemu kierownictwu MON i do zawłaszczania funkcji w dziedzinie polityki obronnej, dowodzenia operacyjnego i zarządzania zasobami, nie wywiązując się dobrze z żadnej z tych ról. Powoduje to istnienie dwóch – równoległych – ścieżek procesu decyzyjnego, rozproszenia odpowiedzialności, zwiększa także zagrożenie korupcją struktury jako całości. ... Będziemy dążyć do urzeczywistnienia cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Wymaga to **zmiany struktury i podporządkowania Sztabu Generalnego WP.** Organowi temu **zostaną powierzone**, zgodnie ze sprawdzonymi doświadczeniami państw zachodnioeuropejskich, **zadania o charakterze planistycznym i doradczym** wobec Ministra Obrony Narodowej, **a nie o charakterze dowódczym.** ... W obliczu niewątpliwego kryzysu w Siłach Zbrojnych RP, Prawo i Sprawiedliwość uważa za **konieczne stworzenie nowoczesnego, zintegrowanego, ponadresortowego systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym.** System ten umożliwi Prezydentowi, Radzie Ministrów i szefowi rządu sprawne kierowanie i zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu w czasie szczególnych zagrożeń. ...” [11].

### ***3.1 Założenia reformy wg Ministerstwa Obrony Narodowej***

Szczegóły zmian zostały zaprezentowane przez Ministerstwo Obrony Narodowej w opublikowanym 23 maja 2017r. dokumencie „Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak można zauważyć po przeprowadzonym Strategicznym Przeglądzie Obronnym w 2016 roku, przyjęte kierunki działania w pewnych kwestiach odbiegają od założeń ujętych w programie wyborczym PiS.

Co więcej, założenia te nie wpisały się również w oczekiwania Zwierzchnika Sił Zbrojnych. Jak twierdzi Szef BBN Paweł Soloch, „ ... szczegółowe rekomendacje co do kształtu SKiD Zwierzchnik Sił Zbrojnych przedstawił 12 kwietnia br.<sup>11</sup> podczas odprawy kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych”. Zakładają one „ ... konieczność wzmocnienia roli Szefa Sztabu Generalnego i przywrócenia poszczególnych dowództw rodzajów Sił Zbrojnych”. Wyraził także oczekiwanie, że „ ... **nowy SKiD zapewni zdolności do prowadzenia działań**

---

<sup>11</sup> Odprawa rozliczeniowo-koordynacyjna kadry kierowniczej Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP odbyła się 12 kwietnia 2017r.



**połączonych**, kompatybilność ze strukturą dowodzenia NATO, także wyodrębniony zostanie w nim **szczebel<sup>12</sup> operacyjny**” [13].

Z powyższej „Koncepcji Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej” wynika, że Ministerstwo Obrony Narodowej zamierzało:

- zwiększyć rolę **Szefa Sztabu Generalnego** Wojska Polskiego;
- zlikwidować Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych;
- odtworzyć i utworzyć równorzędne **dowództwa pięciu rodzajów sił zbrojnych**: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej, Wojsk Specjalnych i Wojsk Obrony Terytorialnej, które przejmą część zadań obecnego DG RSZ;
- utworzyć nową jednostkę organizacyjną – **Inspektorat Szkolenia i Dowodzenia**, który przejąłby prawdopodobnie zadania Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, a jednocześnie koordynował szkolenie;
- zwiększyć rolę Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, który według MON „... z uwagi na doniosłe znaczenie kwestii logistycznych, zostanie przeniesiony na poziom strategiczno-operacyjny”.

**Wszyscy dowódcy RSZ oraz obaj Inspektorzy** (Szkolenia i Dowodzenia oraz Wsparcia) mieli **podlegać Szefowi Sztabu Generalnego WP**, a zadania w zakresie nadzoru realizowałyby jednostki organizacyjne tworzące Sztab Generalny WP [12].

### **3.2 Założenia reformy wg Biura Bezpieczeństwa Narodowego**

W związku z rozbieżnościami propozycji MON, w stosunku do oczekiwań Prezydenta RP, szczególnie w zakresie utworzenia dowództwa zdolnego do dowodzenia w ramach operacji połączonych<sup>13</sup>, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przedstawiło własny pogląd na reformę Sił

<sup>12</sup> Zgodnie z obowiązującą nomenklaturą „poziom operacyjny” – przyp. aut.

<sup>13</sup> Poza przywróceniem roli Szefa Sztabu Generalnego oraz dowództw rodzajów Sił Zbrojnych dla BBN kluczowe stało się utworzenie Dowództwa Sił Połączonych, istotnego dla funkcjonowania Sił Zbrojnych RP zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny. Zdaniem BBN, rekomendacje zawarte w pierwotnej wersji raportu z SPO dotyczące nowego SKiD mogą również wpłynąć na obniżenie zdolności Sił Zbrojnych RP do prowadzenia operacji połączonych, bowiem w zapisach proponowanej przez MON ustawy reformującej SKiD brakuje wyodrębnionej struktury, w której zadaniach znajduje się: przygotowywanie, organizowanie oraz prowadzenie działań w wymiarze połączonym. Zostało to poparte zarówno analizą BBN, jak i doświadczeniami armii sojuszniczych (np. Niemcy, Francja, Wielka Brytania, USA), które wskazują, że funkcjonowanie takiego organu dowodzenia już w czasie pokoju jest konieczne. Dowództwo powinno zapewnić zdolność Sił Zbrojnych RP do prowadzenia działań połączonych, niezbędnych we współczesnych operacjach wojskowych, zarówno narodowych jak i koalicyjnych. Wskazano na konieczność „wyraźnego



Zbrojnych RP<sup>14</sup>. Kluczowe dla BBN stało się utworzenie Dowództwa Sił Połączonych, jako organu dowodzenia istotnego dla funkcjonowania sił zbrojnych zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny. Jednocześnie Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych (którym wg BBN powinien zostać mianowany Szef Sztabu Generalnego WP) „na poziomie polityczno-strategicznym będzie odpowiedzialny za współdziałanie z kierownictwem politycznym państwa oraz prowadzenie konsultacji z najwyższymi władzami NATO”. Będzie on również odpowiedzialny za przekładanie celów i decyzji politycznych na cele strategiczne dla Sił Zbrojnych. To na podstawie jego rozkazów i wytycznych, Dowódca Sił Połączonych będzie odpowiedzialny za opracowanie i realizację planów na poziomie operacyjnym, a także za bezpośrednie dowodzenie operacją militarną. W koncepcji BBN, ma on odpowiadać za działania połączone w czasie pokoju, sytuacji kryzysu i wojny zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami<sup>15</sup>.

Szef BBN widzi więc oczywiste różnice „w zadaniach szczebla strategicznego – związanych z koordynacją działań z władzami państwa oraz Sojuszu – a szczebla operacyjnego – związanych z bezpośrednim organizowaniem i dowodzeniem operacją militarną”, co wskazuje na konieczność rozdzielenia tych zadań pomiędzy dwa odrębne organy dowodzenia[13].

#### **4. Analiza proponowanych zmian systemu kierowania i dowodzenia ujętych w projekcie ustawy**

Przedstawione zmiany w projekcie ustawy – złożonej do Sejmu RP przez Prezesa Rady Ministrów – na tym etapie są rozwiązaniem diametralnie różniącym się od prezentowanych dotychczas. Uwzględniając jednak stanowisko Prezydenta RP ogłoszone na odprawie kierowniczej kadry MON 15 marca br. oraz wcześniejsze zapowiedzi szefa BBN Pawła

---

wyodrębnienia w strukturze dowodzenia instytucji na co dzień odpowiedzialnej za przygotowanie, organizację oraz realizację takich działań, zwłaszcza w czasie zagrożenia wojennego”. Jak podkreślił minister Soloch, „takiej struktury nie ma w propozycjach przedstawianych przez MON. Spotykamy się natomiast z argumentacją, że „połączoność” uda się zapewnić na poziomie Sztabu Generalnego. Zarówno nasze analizy, jak i doświadczenia wiodących armii sojuszniczych wskazują jednak na to, że konieczna jest wyodrębniona struktura” [13].

14 Jej założenia zostały zaprezentowane na łamach Kwartalnika "Bezpieczeństwo Narodowe" Numer 41/2018.

15 Należy pamiętać, iż dowodzenie operacją poza granicami kraju jest możliwe zasadniczo w przypadku samodzielnego prowadzenia działań wojennych przez Polskę. Obecnie w stosunku do sił wydzielanych do sojuszu sprawowane jest jedynie „kierowanie narodowe”. Siły zostały wydzielone i podporządkowane pod właściwe na teatrze dowództwo NATO.



Solocha, iż reforma dowodzenia będzie rozłożona na etapy, należy domniemywać, że projekt ustawy określa pierwszą część „nowej” reformy SKiD. Przewidywalnie w przyszłości procedowany będzie kolejny projekt ustawy, zmieniający aktualnie proponowane zapisy.

Odnosząc się jednak do obecnego projektu, przeprowadzona analiza wskazuje na następujące kwestie:

- 1) **zakłada się**, iż poprzez zapisy projektowanej ustawy, w tym określenie nowej roli i zadań przydzielonych Szefowi Sztabu Generalnego WP, **wzmocniona zostanie jego pozycja zarówno w SZ RP, jak i na arenie międzynarodowej**<sup>16</sup>. Dlatego też, już w pierwszym punkcie zadań przewidywanych dla Szefa SG WP wskazuje się, iż „*Do zakresu działania ... należy: 1) dowodzenie Siłami Zbrojnymi, z wyłączeniem Wojsk Obrony Terytorialnej do czasu osiągnięcia ich pełnej zdolności do działania;*”. Powstaje tu pewien **problem w kwestii dowodzenia całymi Siłami Zbrojnymi RP**, szczególnie w czasie pokoju i kryzysu. Do właściwego wypełnienia takiego zadania, dowódcy na każdym szczeblu organizacyjnym potrzebny jest sztab, który stanowi organ dowodzenia, przygotowuje dowódcy analizy oraz możliwe warianty działania a w konsekwencji pomaga podejmować decyzje, co wpływa na sprawność dowodzenia. Tymczasem Sztab Generalny WP nie jest sztabem w rozumieniu zapisów obowiązującej doktryny. W rzeczywistości zgodnie z dokumentami normatywnymi, jest „konfederacją niezależnych Zarządów”, organizacyjnie usytuowanych w strukturze ministerstwa ON, która w myśl właściwej dla tego urzędu ustawy nie przewiduje funkcjonowania w nim dowództwa. Ponadto, w projekcie ustawy przyjmuje się, iż Szef SG WP na czas wojny jest przewidywany do wyznaczenia na stanowisko Naczelnego Dowódcy SZ. Oznacza to, że zarządy SG WP funkcjonujące w strukturze pokojowej będą musiały przekształcić się strukturalnie oraz organizacyjnie w czasie wojny w zupełnie inny organ, by utworzyć Stanowisko Dowodzenia Naczelnego Dowódcy SZ. Jest to wada przyjętego założenia, ponieważ w ramach SKiD powinno się dążyć do uproszczenia systemu, by przejście z czasu pokoju do czasu wojny wymagało jak

---

<sup>16</sup> Zapisy takie zostały uwzględnione w uzasadnieniu do projektowanej ustawy – „...potrzeby **wzmocnienia kompetencji strategicznych Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, zgodnie z modelem dowodzenia obowiązującym w NATO. W proponowanych rozwiązaniach Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, **będąc najwyższym w służbie czynnej żołnierzem oraz kandydatem na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych**, będzie posiadał skuteczne instrumenty do reprezentowania SZ RP oraz na bieżąco będzie mógł uzgadniać wszelkie kwestie dotyczące spójności planowania operacyjnego w wymiarze narodowym i sojuszniczym. Jednocześnie Szef Sztabu Generalnego WP, będąc najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej, będzie dowodził całymi Siłami Zbrojnymi.”



najmniejszych zmian<sup>17</sup> (ideałem jest rozwiązanie organizacyjne, które nie wymaga żadnych zmian). Problem ten był już wielokrotnie opisywany we wnioskach z szeregu ćwiczeń poświęconych sprawdzeniu funkcjonowania systemu kierowania i dowodzenia;

- 2) w art. 5 ust. 1 określa się, że **Szef SG WP**, wraz z **dowódcą WOT**<sup>18</sup> będzie **bezpośrednio podporządkowany Ministrowi Obrony Narodowej** – istotne jest, aby już na etapie procedowanej ustawy określić co projektodawca rozumie pod pojęciem "**pełnej zdolności do działania**", czyli jakie zdolności muszą zostać osiągnięte przez Wojska Obrony Terytorialnej (WOT), aby uznać, że osiągnęły one pełną zdolność oraz jakie kryteria oceny zostały zaplanowane celem sprawdzenia osiągniętej zdolności. Inną kwestią pozostaje **wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za sprawdzenie osiągniętej gotowości czy zdolności** przez WOT. Nasuwają się pytania: czy będzie to sprawdzał bezpośredni przełożony, czyli Minister Obrony Narodowej (wskazany przez ministra departament)?, czy może Szef Sztabu Generalnego WP ?, czy osiągnięcie pełnej zdolności będzie oznaczać gotowość do realizacji zadań w ramach prowadzonej operacji połączonej, skoro wojska OT przygotowują się oddzielnie, niezależnie od pozostałych rodzajów Sił Zbrojnych?
- 3) w czasie pokoju **Minister Obrony Narodowej będzie kierował działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy** osób wskazanych w art. 6, czyli **Szefa SG WP oraz dowódcy WOT** – proponowany w ustawie zapis jest niejednoznaczny. W obecnie obowiązującej ustawie, brzmienie zapisu art. 6 ust. 1 jest rozumiane w sposób nie budzący wątpliwości, gdyż odwołuje się do kierowania rodzajami Sił Zbrojnych przy pomocy dowódców tych rodzajów. W proponowanym brzmieniu: „*W czasie pokoju Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego WP oraz Dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej ...*” można wnioskować, prawdopodobnie niesłusznie, iż dowódcy Rodzajów Sił Zbrojnych (RSZ) będą podporządkowani jednocześnie Szefowi Sztabu Generalnego WP oraz Dowódcy WOT. Można jedynie domniemywać, że intencją projektodawcy było raczej podporządkowanie Szefowi SG WP Dowódcy Generalnego RSZ oraz Dowódcy

---

<sup>17</sup> Między innymi taki cel przyświecał projektodawcy, co zostało zapisane w Ocenie Skutków Regulacji, w pkt.1. Takim rozwiązaniem ten cel nie zostanie osiągnięty.

<sup>18</sup> Zgodnie z zapisami projektu, podporządkowanie dowódcy WOT bezpośrednio Ministrowi ON będzie trwało do czasu osiągnięcia pełnej zdolności do działania przez Wojska Obrony Terytorialnej.





Operacyjnego RSZ, a przy pomocy Dowódcy WOT, Minister będzie kierował Wojskami OT. Dlatego rekomenduje się, aby zweryfikować aktualny zapis na nie budzący zastrzeżeń i nie pozwalający na dowolność jego interpretacji.

Ponadto, brzmienie tego punktu stoi w sprzeczności z proponowanym zapisem określonym w art. 7a ust. 2, gdzie ustala się, iż „2. **Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia, dowodzi Siłami Zbrojnymi przy pomocy dowódców rodzajów Sił Zbrojnych.**” Zapis ten w sposób jednoznaczny określa **ciągłość dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu i wojny przez Szefa SG WP** czy przez Naczelnego Dowódcę SZ – po mianowaniu przez Prezydenta – oraz wskazuje, że **są mu podporządkowane całe Siły Zbrojne, czyli także Wojska Obrony Terytorialnej;**

- 4) w art. 8. ust. 1 zostały określone zadania dla Szefa Sztabu Generalnego WP, jednak wątpliwości budzą niektóre zapisy:
  - a) w pkt 1 określono, iż do zakresu działania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego należy „1) *dowodzenie Siłami Zbrojnymi, z wyłączeniem Wojsk Obrony Terytorialnej do czasu osiągnięcia ich pełnej zdolności do działania*”. Jak już wskazano powyżej, zapis ten stoi w sprzeczności z postanowieniem określonym w art. 7a ust. 2, w którym określono, że Szef SG WP, a w czasie wojny – po mianowaniu Naczelnego Dowódcy – dowodzi całymi Siłami Zbrojnymi RP, poprzez dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych;
  - b) kolejne zadania nakładają na Szefa Sztabu obowiązki związane z projektowaniem oraz nadzorowaniem zadań dotyczących planowania strategicznego, obszaru mobilizacyjnego, programowania rozwoju, czy szkolenia wojsk. Jednak przy obowiązującym w ustawie wyłączeniu z podporządkowania Wojsk OT, zadania te powinny być w zasadzie niemożliwe do realizacji – system funkcjonuje, jeśli działają w nim właściwie wszystkie ogniwa. Wyjęcie choćby jednego elementu zaburza system. Powstaje szereg pytań, którego zasadniczym trzonem jest stwierdzenie: **jak realizować** określone **zadanie**: planować strategiczne użycie, mobilizacyjne i strategiczne rozwinięcie, czy przygotowywać i szkolić Siły Zbrojne na potrzeby obrony państwa oraz udziału w działaniach poza granicami kraju, **skoro** na mocy tej



ustawy **nie podlegają Szefowi SG WP całe Siły Zbrojne**<sup>19</sup> ? Jak w konsekwencji programować ich wieloletni rozwój oraz właściwie określić Wojenny System Dowodzenia? – tym bardziej, że zadania poszczególnych RSZ muszą być skorelowane z planami NATO;

- 5) zwrócenia uwagi wymagają również treści uzasadnienia projektu ustawy. Dostyć swobodnie stosuje się w nim poziomy i szczeble dowodzenia<sup>20</sup>, co z punktu widzenia obowiązujących w SZ RP oraz NATO dokumentów doktrynalnych jest błędem. W konsekwencji istnieje potrzeba jednoznacznego określenia na jakim poziomie będą usytuowane poszczególne dowództwa oraz na jakim poziomie będzie funkcjonować podporządkowane Ministrowi ON Dowództwo WOT, strategicznym czy operacyjnym? Jeśli na strategicznym, to jak uzasadnić takie rozwiązanie w stosunku do pozostałych dowództw RSZ? Jeśli natomiast na poziomie operacyjnym, to jak Minister ON będzie planował i przekładał zadania polityczne na poziom operacyjny? Czy ma do tego właściwe narzędzia (organ)? W myśl proponowanej ustawy dla pozostałych rodzajów Sił Zbrojnych tym organem jest Szef Sztabu Generalnego WP.

Z analizy przedmiotowego projektu wynika, że wprowadza on pewne zmiany do obecnego systemu kierowania i dowodzenia, należy jednak wskazać, że:

- 1) **pozostaje nie zmieniona liczba dowództw** w stosunku do obowiązującego SKiD. Projektowane są jedynie zmiany ich podległości. Dotyczyć to będzie Dowództwa Generalnego RSZ, Dowództwa Operacyjnego RSZ oraz Inspektoratu Wsparcia SZ. Niewielka liczba zmian pozwala zakładać, że ich wdrożenie może nastąpić płynnie bez zaburzenia systemu – jeśli zweryfikowane zostaną zadania przewidywane dla Sztabu Generalnego WP. Dostyć istotną kwestią z punktu widzenia terminu wejścia w życie ustawy<sup>21</sup> jest konieczność wyznaczenia żołnierzy zawodowych wymienionych

---

<sup>19</sup> Z wyłączeniem art. 7a ust. 2 gdzie Szef SG WP dowodzi całymi SZ RP.

<sup>20</sup> Patrz pkt I Wprowadzenie: „... *W ramach NATO jest zasadą jasne rozdzielenie poziomów: strategicznego, operacyjnego i taktycznego* ...” oraz pkt II. Rozwiązania szczegółowe projektowanej ustawy o urzędzie MON ppkt 3 „... *Według projektu organ ten stanie się łącznikiem pomiędzy politycznym a operacyjnym szczeblem dowodzenia* ...”. To błąd rzeczowy – nazewnictwo niezgodne z obowiązującą w Polsce oraz NATO nomenklaturą. Polityczny, strategiczny, operacyjny i taktyczny to poziomy (jak właściwie opisano w pkt I Wprowadzenie), a w zakresie dowodzenia w SZ RP są właściwe szczeble dowodzenia: Korpus, dywizja, brygada, itd.

<sup>21</sup> Zgodnie z projektem ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.



dowództw i inspektoratu na nowe stanowiska służbowe, jeśli zmiana podporządkowania spowoduje także zmiany w etatach tych jednostek organizacyjnych. W omawianej sytuacji wyznaczenie na stanowiska służbowe – realizowane w trybie decyzji administracyjnych – będzie dotyczyło około 1500 żołnierzy, co może wydłużyć czas faktycznego objęcia stanowisk i przekroczyć zakładany termin wejścia w życie ustawy.

- 2) zapisy projektu ustawy wskazują na wdrażanie rozwiązania będącego kompromisem pomiędzy wariantem preferowanym przez Zwierzchnika Sił Zbrojnych, a Ministrem Obrony Narodowej. Potwierdza to fakt pozostawienia dowództw zdolnych do przygotowania i dowodzenia podległymi wojskami w przypadku prowadzenia operacji połączonej, przy jednoczesnym funkcjonowaniu niezależnego dowództwa WOT, będącego poza zintegrowanym systemem szkolenia. Taki stan rzeczy utrudni Sztabowi Generalnemu WP właściwie wykonywać przydzielone zadania, nie zapewni uzyskania efektu synergii, a jednocześnie negatywnie wpłynie na morale wojsk operacyjnych – może wywołać nieprzychylną do nowego RSZ, ograniczy także znacznie możliwość wspólnej, wzajemnie uzupełniającej się, realizacji planów operacyjnych;
- 3) przyjęte rozwiązanie w kwestii zapewnienia ciągłości dowodzenia całymi Siłami Zbrojnymi<sup>22</sup> przez Szefa Sztabu Generalnego WP, a po mianowaniu Naczelnego Dowódcy SZ, może być rozwiązaniem właściwym. Mając jednak na uwadze doświadczenia z dotychczasowych ćwiczeń, istnieje potrzeba delegowania Szefowi Sztabu Generalnego WP odpowiednich uprawnień w czasie wojny, by mógł sprawnie realizować zadania jako Naczelnny Dowódca SZ. Pamiętać należy, że również w czasie pokoju, do dowodzenia podległymi wojskami wymagany jest odpowiedni i sprawny organ dowodzenia. W celu spełnienia tego wymogu niezbędne jest dokonanie zmian w strukturze i organizacji obecnie funkcjonującego Sztabu Generalnego WP. Taka zmiana organizacyjna byłaby niezmiernie trudna do wdrożenia w zakładanym przez projekt ustawy czasie, tj. w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy;
- 4) dokładnej analizy wymaga również pakiet zadań przewidywanych dla Szefa SG WP. Na poziomie strategicznym realizuje się przedsięwzięcia programowania oraz kierowania strategicznego, a nie wypełnianie zadań przypisanych do poziomu

---

<sup>22</sup> Pod tym pojęciem rozumie się wszystkie dowództwa RSZ, w tym dowództwo WOT oraz Żandarmerię Wojskową, Dowództwo Garnizonu Warszawa i Inspektorat Wsparcia SZ, wraz z podległymi siłami, a na czas wojny i inne jednostki organizacyjne podporządkowane na podstawie odrębnych przepisów.



operacyjnego lub taktycznego, co wchodzi w zakres planowania operacyjnego<sup>23</sup> czy wyszkolenia wojsk<sup>24</sup>. W konsekwencji ten sam organ, czyli Szef Sztabu Generalnego WP będzie jednocześnie realizował osiągnięcie celów poziomu strategicznego i operacyjnego. W tym miejscu należy przywołać doświadczenia NATO z działań prowadzonych m.in. na Bliskim Wschodzie, gdzie w ramach systemu wykorzystania doświadczeń wywnioskowano, iż **dowództwo poziomu strategicznego nie może jednocześnie realizować swoich misji oraz zadań poziomu operacyjnego**, ponieważ w konsekwencji założone cele się rozmywają i żadne z nich nie są właściwie osiągnięte. Spostrzeżenie to nie dotyczy jednak tylko misji zagranicznych. Zostało ono zarejestrowane w Systemie Wykorzystania Doświadczeń NATO, jako wskazówka do projektowania systemu dowodzenia w przyszłych działaniach. Przekładając to na grunt krajowy, Sztab Generalny WP powinien koncentrować się na zadaniach poziomu strategicznego, przekładając cele polityczne na wojskowe, wytyczając kierunki funkcjonowania podporządkowanych dowództw w ramach wspólnego osiągnięcia zakładanych celów. Ponadto, tak skonstruowany pakiet zadaniowy wymagałby znacznego rozbudowania struktury organizacyjnej SG WP, na co potrzeba odpowiednio dłuższego czasu i przygotowanych zasobów osobowych;

- 5) pozostawienie Dowództwa Generalnego RSZ oraz Dowództwa Operacyjnego RSZ w strukturze Sił Zbrojnych RP stwarza warunki właściwego przygotowania wojsk oraz dowodzenia nimi na poziomie operacyjnym w ramach prowadzenia operacji połączonych. Jest to istotne tym bardziej, iż obecnie w literaturze przedmiotu zakłada się, że współczesny konflikt będzie mógł przyjmować różne postacie – od typowego pola walki z uwzględnieniem jego technologicznego nasycenia, poprzez zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i walkę informacyjną, aż do działań w cyberprzestrzeni. Co więcej, wszystkie formy tych działań będą mogły być wykorzystane równolegle w tym samym czasie, choć zakładany przez przeciwnika cel do osiągnięcia będzie determinował ilość stosowanych form działania. Wieloaspektowość zagrożeń wymusza konieczność angażowania wojska do zwalczania kryzysów, które dotychczas były traktowane jako domeny pozawojskowe, tj.:

---

<sup>23</sup> W uzasadnieniu do projektu ustawy, zapis dotyczący Szefa SG WP: „... na bieżąco będzie mógł uzgadniać wszelkie kwestie dotyczące spójności planowania operacyjnego w wymiarze narodowym i sojusznym ...”.

<sup>24</sup> W zadaniach dla Szefa SG WP w art. 8. 1. 5) przypisano „5) przygotowanie i wyszkolenie Sił Zbrojnych na potrzeby obrony państwa oraz udziału w działaniach poza granicami kraju”.



ekonomiczne (bieda, głód), polityczne (aspiracje mocarstwowe), sytuacje wywołujące niepokoje społeczne i prowadzące do masowych migracji, okoliczności wpływające na obniżenie poczucia bezpieczeństwa ludności lokalnej i sprzyjające rozprzestrzenianiu się m.in.: fanatyzmu religijnego, terroryzmu i nacjonalizmu, a także zakłóceń porządku publicznego. Przeciwdziałanie zagrożeniom wymusza na siłach zbrojnych dostosowywanie się do nowych uwarunkowań m.in. poprzez uzyskiwanie nowych lub poprawę słabo rozwiniętych obecnie zdolności. Jednak ich osiągnięcie, a w konsekwencji wykorzystanie powinno następować w ramach zintegrowanego systemu przygotowania wojsk. Przewidywać należy również, iż siły zbrojne będą stale ewoluowały w kierunku doskonalenia posiadanych zdolności do działania przy jednoczesnym oddziaływaniu z ziemi, powietrza i wody. Tym samym **powinny być gotowe do wypełniania zadań w ramach operacji połączonych**. Pozytywnie należy zatem ocenić fakt, że w analizowanym projekcie ustawy pozostaje dowództwo szczebla operacyjnego (DO RSZ), które będzie odpowiedzialne za dowodzenie wojskami w operacjach połączonych, jak również Dowództwo Generalne RSZ, które bezpośrednio odpowiada za przygotowanie wojsk do tego typu operacji.

- 6) rozpatrywany projekt ustawy dokonuje jedynie zmian w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej określając między innymi podporządkowanie obecnych Dowództw RSZ oraz Inspektoratu Wsparcia SZ. W tym kontekście zwrócenia uwagi zasługuje kwestia znaczenia i roli Dowódcy Operacyjnego RSZ w systemie obrony powietrznej kraju oraz jego relacji w tym zakresie z Ministrem ON. Zostały one wskazane w art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, w której określa się wprost, że *„Przekroczenie granicy państwowej i lot obcego wojskowego statku powietrznego przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej może nastąpić na podstawie zezwolenia wydanego przez Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, udzielonego na wniosek zainteresowanego podmiotu.”* i w ust. 1a, iż *”Minister Obrony Narodowej, na wniosek Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, może, w drodze zarządzenia, upoważnić kierownika jednostki organizacyjnej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej właściwej w zakresie służby ruchu lotniczego do wydawania zezwoleń, o których mowa w ust. 1.”* Ponadto, w art. 18b Dowódcy Operacyjnemu RSZ udzielone zostały ustawowe upoważnienia w imieniu Ministra Obrony Narodowej do reagowania w przestrzeni powietrznej, z użyciem broni włącznie, w stosunku do obcych



wojskowych statków powietrznych. Z powyższych zapisów co prawda nie wynika, że w tym obszarze działalności Dowódca Operacyjny RSZ utrzymuje bezpośredni kontakt z Ministrem ON, jednak mając na uwadze możliwe realne sytuacje (bardzo krótki czas na reakcję) taki kontakt jest wymagany. W myśl regulaminów obowiązujących w Siłach Zbrojnych RP, bezpośrednie kontakty z MON z pominięciem przełożonego – zgodnie z projektowanym podporządkowaniem DO RSZ będzie podlegał Szefowi SG WP – stałyby się ich naruszeniem. Dlatego rekomenduje się, aby przedmiotowa kwestia została uregulowana jeszcze przed wejściem w życie ustawy;

- 7) obowiązujące standardy oraz dobre praktyki zakładają, że wdrażane zmiany podlegają ocenie, aby na podstawie analizy ich funkcjonowania, zebranych doświadczeń i wniosków doskonalic lub poprawic przyjęte rozwiązania. Jednak w przypadku analizowanego projektu, w Ocenie Skutków Regulacji, w pkt. 12 *W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane*, dokonano wpisu „Nie dotyczy”. Należy zatem wnioskować, że takiej ewaluacji ustawodawca nie przewiduje. Nie nakłada też obowiązku przedstawiania raportu czy informacji dotyczącej wpływu zmian ustawowych na sprawność funkcjonowania Systemu Kierowania i Dowodzenia SZ RP, co w konsekwencji może powodować brak rzetelnej wiedzy w tym zakresie.

## Zakończenie

Zasadniczo większość zmian określonego systemu jest realizowana przy braku pełnej informacji o „produkcie końcowym”, a w szczególności o jego trafności, efektywności, skuteczności, użyteczności i trwałości. Dzieje się tak nie dlatego, że zmiana jest źle zaprojektowana czy wdrażana. Każdy system jest na tyle trwały, ile wytrzyma jego najsłabsze ogniwo. Nawet perfekcyjne przygotowanie całego systemu, jego struktury i funkcjonowania bądź tylko niewielkiego projektu będącego częścią tego systemu, bez jednoczesnej zmiany mentalności odpowiedzialnych za wprowadzenie zmian, jest z góry skazane na niepowodzenie.

Tym istotniejszy staje się fakt, iż przygotowując rozwiązania systemowe, należy uwzględniać optymalizację wielokryteriową. Rzetelna analiza efektów zmian zależy praktycznie od umiejętnego doboru kryteriów oceny oraz lub przede wszystkim od poziomu wiedzy osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację danego procesu, a także posiadania określonych kwalifikacji do realizacji projektu na każdym etapie jego wdrażania. [1]



W obecnym Systemie Kierowania i Dowodzenia SZ RP Dowództwo Generalne RSZ – stanowiące jednolitą strukturę organizacyjną skupiającą wszystkie rodzaje sił zbrojnych (za wyjątkiem WOT) oraz rodzaje wojsk i służb – przygotowuje podporządkowane jednostki wojskowe do prowadzenia działań, które w ewentualnych przyszłych konfliktach zbrojnych będą miały charakter działań połączonych. Jednocześnie jest integratorem pozyskiwanych zdolności tworzących systemy walki Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz realizatorem zobowiązań międzynarodowych. Dlatego też uwzględniając nabyte doświadczenia, rekomenduje się utrzymanie systemu zapewniającego szkolenie połączone, przy jednoczesnym włączeniu tworzonych Wojsk Obrony Terytorialnej do tego zintegrowanego systemu. Wszystkie rodzaje sił zbrojnych muszą działać wspólnie, w ramach jednego teatru działań, uzyskując efekt synergii. Tylko wtedy wynik końcowy jest znacznie korzystniejszy niż suma oddzielnych działań poszczególnych rodzajów sił zbrojnych.

W procesie wprowadzania zmian niezbędne jest – po wdrożeniu danego projektu – dokonanie weryfikacji przyjętych założeń. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, należy zastosować plany naprawcze, które w konsekwencji doprowadzą do optymalizacji systemu. Podjęte w tym zakresie działania, powinny koncentrować się na usprawnieniu istniejącego stanu, a nie na powrocie do punktu wyjścia – „nowego-starego” systemu<sup>25</sup>.

Co więcej, nie należy także zakładać, że wszystkie planowane i wdrożone projekty są najlepsze. W wielu przypadkach dopiero doświadczenia nabyte podczas ćwiczeń prowadzą do wskazania optymalnych rozwiązań – przykładem może być problem nadawania przydziałów mobilizacyjnych. Rozmach ćwiczeń pk. DRAGON, a szczególnie ANAKONDA (podczas których zaangażowanych jest wiele jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych RP) uwiaryścił nieracjonalność obowiązującego od wielu lat systemu wysunięć do innych dowództw. W sytuacji, w której jednostka ćwicząca ma wydzielić swoich żołnierzy zawodowych do innej jednostki wojskowej, bez powołania żołnierzy rezerwy, dochodzi do znacznej utraty posiadanych przez nią zdolności do działania zgodnie z przeznaczeniem. Natomiast uzupełniane jednostki wojskowe nie podnoszą swoich zdolności, a jedynie uzupełniają stan osobowy. Pomimo projektowanych w omawianej ustawie zmian problem ten będzie nadal występował, szczególnie gdy Sztab Generalny WP będzie odpowiedzialny za utworzenie na czas wojny Stanowiska Dowodzenia Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

---

<sup>25</sup> Powrót do samodzielnych, niezależnych Dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych – wg zmian proponowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej w opublikowanej 23 maja 2017r. „Koncepcji Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej”.



Ponadto w rozważaniach nad reformą systemu dowodzenia naszej armii bezwzględnie należy mieć na uwadze, że za obronę państwa nie odpowiadają jedynie Siły Zbrojne RP, ale całe państwo. Oznacza to, iż prace nad powyższym, również w resorcie obrony narodowej, powinny być realizowane w oparciu o wytyczne i wskazania organów/osób odpowiedzialnych za organizację systemu bezpieczeństwa państwa.





## Bibliografia:

- [1] P. Kuryło: „Problematyka wielokryterialnego wyboru kompetencji pracowniczych”, *Problemy Profesjologii* nr 2/2017, Polskie Towarzystwo Profesjologiczne oraz Instytut Inżynierii Bezpieczeństwa i Nauk o Pracy, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2017
- [2] J. Posobiec: „Determinanty i kierunki zmian w dowodzeniu SZ RP po 1989 roku”, *Zeszyty Naukowe AON* nr 2(91) 2013, Warszawa 2013
- [3] P. Tomaszewski: „Siły zbrojne w polskiej myśli politycznej od roku 1989 do wyborów parlamentarnych w 2011 r.”, *Historia i Polityka, Półrocznik poświęcony myśli politycznej i stosunkom międzynarodowym* Nr 9 (16)/2013, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013
- [4] M. Kozub, A. Brzozowski, R. Niedźwiecki: *Wybrane problemy planowania rozwoju zdolności sił zbrojnych*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2012  
w P. Tomaszewski: „Siły zbrojne w polskiej myśli politycznej od roku 1989 do wyborów parlamentarnych w 2011 r.”, *Historia i Polityka, Półrocznik poświęcony myśli politycznej i stosunkom międzynarodowym* Nr 9 (16)/2013, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013
- [5] M. Ojrzanowski: *Transformacja Polskich Sił Zbrojnych – miara sił na zamiary*, *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego* 2012/2013, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław
- [6] Program PO. *Polska zasługuje na cud gospodarczy*, Warszawa 2007, s.83
- [7] Sojusz Lewicy Demokratycznej. *Jutro Bez obaw. Program dla Polski*, Warszawa 2011, s. 44
- [8] *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011, s. 228–230
- [9] L. Konopka, M. Fryc: *Reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej*, *Bellona* nr 3/2014, Warszawa 2014
- [10] D. Telep: *Ewolucja struktur organizacyjnych Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa państwa*, rozprawa doktorska, Siedlce 2014
- [11] *Zdrowie, praca, rodzina*, Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, Warszawa 2014, s. 163–164
- [12] <https://www.defence24.pl/porozumienie-reforma-systemu-dowodzenia-silami-zbrojnymi-opinia>, dostęp 07.08.2018r.
- [13] <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,2,4,10651,armie-swiata,wojsko-polskie,spo-kulisy-konsultacji-oraz-system-kierowania-i-dowodzenia>, dostęp 07.08.2018r.



Autorzy:

gen. broni rez. dr Mirosław Różański

gen. bryg. rez. dr Adam Duda

gen. bryg. rez. dr. hab. Jan Rajchel

gen. bryg. rez. pil. Tomasz Drewniak

gen. bryg. rez. Jarosław Stróżyk

WARSZAWA

2018



## | PUBLIKACJE

Publikacja w ramach projektu NEPTUNE fundacji Stratpoints objęta jest prawami autorskimi.  
Celem uzyskania licencji na cytowanie artykułu we fragmentach lub publikacji całości prosimy o kontakt:  
[publikacje@stratpoints.eu](mailto:publikacje@stratpoints.eu)

[www.stratpoints.eu](http://www.stratpoints.eu)