28 sierpnia 2014 r.

**„Reforma systemu kierowania obroną państwa”**

Wystąpienie szefa BBN w Sejmie RP podczas pierwszego czytania prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy
o powszechnym obowiązku obrony RP

*Panie Marszałku! Wysoka Izbo!*

W imieniu prezy­denta Rzeczypospolitej Polskiej mam zaszczyt przed­stawić projekt ustawy
o zmianie ustawy o powszech­nym obowiązku obrony oraz niektórych innych ustaw.

Podstawowym celem projektu jest dostosowanie podstaw prawnych systemu kierowania obroną pań­stwa w razie wojny do zmieniających się warunków bezpieczeństwa. Głównymi merytorycznymi prze­słankami projektu ustawy są wymagania wynikają­ce z przeniesienia priorytetów strategicznych z zaan­gażowania w misje zagraniczne na zadania obrony własnego terytorium oraz konieczność zapewnienia ciągłości kierowania w trudno przewidywalnym, burzliwym środowisku bezpieczeństwa, zarówno w czasie pokoju, jak i kryzysu i wojny. Uważamy, że tylko system charakteryzujący się ciągłością funk­cjonowania będzie mógł optymalnie zapewnić reago­wanie na zagrożenia typowe dla państwa graniczne­go, jakim jest Polska, w NATO i Unii Europejskiej.

A są to zagrożenia charakteryzujące się, po pierw­sze, możliwością zaskoczenia, niedającą czasu na przeorganizowanie się, dopiero w razie wybuchu woj­ny, po drugie, skrytością działania, zamazującą wy­razistość militarną agresji – na przykład obserwowa­ne obecnie działania na Ukrainie wojsk bez dystynk­cji, z zamazanymi znakami – co powoduje, że moment przejścia od pokoju do wojny jest trudny do jedno­znacznego określenia, wreszcie po trzecie, zagroże­nia te charakteryzują się podprogowością, czyli ska­lą poniżej progu otwartej agresji wojennej – uderze­nia selektywne, aterytorialne, dywersja – co stwarza tzw. sytuacje trudnokonsensusowe
z punktu widze­nia decyzji sojuszniczych i jednocześnie eksponuje potrzebę zdolności do działania samodzielnego.

To wszystko sprawia, że Polska jako państwo gra­niczne musi mieć system bezpieczeństwa,
w tym sy­stem kierowania, charakteryzujący się przede wszystkim zdolnością działania
w warunkach zasko­czenia, zdolnościami przeciwzaskoczeniowymi oraz możliwością skutecznego operowania, można tak powiedzieć, w szarym środowisku bezpieczeństwa, czyli
w warunkach ni to pokoju, ni to wojny. To właś­nie z tego powodu kluczowe znaczenie ma ciągłość funkcjonowania systemu kierowania państwem w róż­nych warunkach zagrożeń
i o różnym ich stopniu nasilenia. W pierwszej kolejności oznacza to, że roz­wiązania organizacyjne i kompetencyjne na czas po­koju, zagrożenia i wojny muszą być do siebie maksy­malnie zbliżone, maksymalnie podobne.

Przechodząc do syntetycznego przedstawienia konkretnych treści projektu, chciałbym skupić się na trzech kluczowych problemach objętych proponowa­nymi regulacjami. Są to: po pierwsze, ustawowe zin­terpretowanie konstytucyjnej kategorii „czas wojny”, po drugie, sprecyzowanie
i uzupełnienie kompetencji i zadań organów kierowania obroną państwa na po­ziomie polityczno-strategicznym, i wreszcie po trze­cie, określenie zadań naczelnego dowódcy Sił Zbroj­nych oraz osoby wskazywanej do mianowania na to stanowisko, czyli, mówiąc skrótowo, tzw. kandydata na naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych.

**Czas wojny**

Rozpocznijmy od pierwszego problemu, czyli zin­terpretowania pojęcia „czas wojny”. Gdy rozważamy organizację i funkcjonowanie systemu kierowania obroną państwa w czasie wojny, należy przede wszystkim zauważyć, że samo zjawisko wojny staje się dzisiaj coraz mniej jednoznaczne. Co jest wojną, a co jeszcze lub już nią nie jest, dziś samo z siebie nie jest tak oczywiste. Z tego powodu bardzo ważne jest precyzyjne określenie konstytucyjnego pojęcia „czas wojny”.

Jeszcze niedawno, nawet wtedy gdy trwały prace nad obecną konstytucją, było względnie jasne, tak jak to było zresztą od wieków, kiedy wojna się zaczy­na: wtedy gdy granicę przekraczają wojska regularne agresora. Dzisiaj zjawisko wojny jest bardziej rozmy­te, granica między wojną
i niewojną nie jest ostra. To nie są kategorie: białe i czarne. Zaczynamy być coraz częściej zmuszani operować w przestrzeni szarej. Bardzo wyraźnie potwierdza to obecna praktyka polityczno-strategiczna i operacyjna w ramach trwa­jącego od miesięcy kryzysu bezpieczeństwa spowodo­wanego wojną rosyjsko-ukraińską.

Rosja dokonała agresji i opanowała Krym, prowa­dząc działania poniżej progu walki zbrojnej, wywiera obecnie presję polityczno-militarną na Ukrainę, do­konuje nieregularnej agresji, balansując cały czas poniżej progu otwartej, jawnej wojny pociągającej za sobą ryzyko możliwych sankcji na większą skalę ze strony Zachodu. Działania podprogowe, asymetrycz­ne, hybrydowe itp. stają się skutecznym sposobem osiągania celów politycznych środkami przemocy, w tym niekonwencjonalnej przemocy wojskowej. Trzeba więc umieć sobie skutecznie radzić także w ta­kich warunkach. W obliczu stosowania przez agre­sora różnych form przemocy zbrojnej nie może być niejasności, jeśli chodzi o zorganizowanie się, radze­nie sobie z nią.

Dlatego projekt ustawy rozpoczyna się od propo­zycji prawnej interpretacji samego pojęcia „czas woj­ny”. Jest to konieczne, tym bardziej że w polskim prawodawstwie pojęcie „czas wojny” występuje w su­mie w ponad 100 aktach prawnych, w tym ponad 40 ustawach, dotyczących wielu obszarów działalno­ści państwa. Odnoszą się one do działalności nie tyl­ko organów administracji publicznej, lecz także przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych czy też osób fizycznych.

Jednocześnie obecne regulacje dotyczące pojęcia „czas wojny” mogą być różnie interpretowane, zwłaszcza co do przedziału czasowego, w którym po­winny one obowiązywać. Aby to zilustrować, podam bardzo prościutki przykład. Otóż jedna z regulacji mówi, że wójt, burmistrz czy prezydent może w cza­sie wojny nakładać obowiązek wykonywania świad­czeń rzeczowych przez przedsiębiorców i obywateli. Kiedy będzie nakładał te świadczenia? Czy jeśli np. zobaczy, że nad gminą przeleciały dwa samoloty z podwieszonymi bombami, to może już uznać, że to jest czas wojny, i może podejmować jakieś decyzje z tym związane? A jeśli nie, to kto ma mu powiedzieć, że jest czas wojny i na jakiej podstawie? Nie ma jasnej regulacji w tym względzie.

Dlatego w projekcie ustawy proponuje się, żeby w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospo­litej Polskiej prezydent postanawiał na wniosek Rady Ministrów o dniu rozpoczęcia i dniu zakończenia tego czasu wojny, o którym mówi się w regulacjach prawnych, określając
w ten sposób prawne granice czasu wojny. To jest pierwsza merytoryczna regulacja w tym projekcie. Oczywiście pociąga ona za sobą sze­reg korekt w innych ustawach, gdzie ta problematyka się pojawia lub gdzie też posługuje się zbliżonymi terminami, np. terminem „wybuch wojny”, który w sensie prawnym też jest niejednoznaczny, niejasny. Co to znaczy „wybuch wojny” w dzisiejszych warun­kach, o których przed chwilą mówiłem? W którym momencie można uznać w sensie prawnym, że wojna już wybuchła? Trafiają się też pomyłkowe utożsamia­nia czasu wojny z inną kategorią konstytucyjną, czy­li ze stanem wojennym. To także proponujemy sko­rygować przy okazji tej regulacji.

**Kompetencje i zadania organów kierowania obroną państwa**

Drugi problem, którym ta ustawa się zajmuje, do­tyczy kompetencji i zadań organów państwa
w zakre­sie kierowania obroną Rzeczypospolitej. Dotychcza­sowe regulacje prawne powierzają kierowanie obroną państwa prezydentowi, podporządkowując mu jedno­cześnie naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych, ale wiążą tę kompetencję prezydenta ze stanem wojennym, mówiąc, że „Jeżeli w czasie stanu wojennego wystą­pi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje prezydent we współdziałaniu z Radą Ministrów”. To rozwiązanie rodzi pewne wątpliwości, bo konstytucja mówi, że stan wojenny może być wprowadzony, ale nie musi. Do tego w tych regulacjach prawnych na­czelny dowódca Sił Zbrojnych w stanie wojennym również może być mianowany, ale nie musi. Ta po­dwójna fakultatywna norma powoduje, że systemowo nie można wykluczyć wystąpienia rozbieżności mię­dzy praktyczną potrzebą kierowania obroną państwa przez prezydenta – bo mamy do czynienia z agresją – a prawnymi możliwościami realizacji tego zadania – może nie być powołanego naczelnego dowódcy, bo nie będzie stanu wojennego,
a w stanie wojennym nie musi być też jeszcze powołany itd.

Dlatego w projekcie ustawy chcemy skonkretyzo­wać, aby tę wątpliwość usunąć,
i doprecyzowujemy prawne warunki kierowania obroną państwa przez prezydenta poprzez powiązanie tej kompetencji z kon­stytucyjną normą mianowania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych. Po pierwsze, dlatego że zgodnie z kon­stytucją jest on mianowany właśnie na czas wojny, czyli wtedy, kiedy prezydent musiałby wchodzić w kom­petencje kierowania obroną. Po drugie, tylko w razie mianowania naczelnego dowódcy i podporządkowa­nia go prezydentowi tenże będzie miał środek czy instrument do wykonywania właśnie takich kompe­tencji, czyli tylko wtedy praktycznie będzie mógł kierować obroną państwa i jego kompetencja nie bę­dzie pusta. Właśnie takie rozwiązanie proponuje się w projekcie ustawy w postaci zapisu mówiącego, że prezydent kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów z chwilą mianowania naczelnego dowódcy i przejęcia przez niego dowodzenia. Pojawia się naczelny dowódca, którego mianuje prezydent, od tego momentu kieruje on obroną państwa.

Kolejna kwestia to zapewnienie prezydentowi możliwości korzystania w kierowaniu obroną pań­stwa z pomocy szefa sztabu generalnego jako organu właściwego i najbardziej kompetentnego w państwie w sprawach strategicznych. Nie ulega wątpliwości, że jak każdy decydent na każdym szczeblu, także prezydent musi mieć strukturę pomocniczą, a taką strukturą w sprawach wojska zawsze był, jest i chy­ba będzie sztab na wszystkich szczeblach dowodze­nia, od najniższego poczynając, aż do najwyższego. Sztab zawsze jest organem pomocniczym decydenta. Do tej pory na potrzeby prezydenta na jego stano­wisku kierowania przewidywało się czy przewiduje się tworzenie na czas wojny zbiorczej dodatkowej struktury
o charakterze sztabowym w postaci przedstawicieli z różnych innych instytucji, grup łącznikowych itd. Obecnie po wprowadzeniu w życie reformy systemu dowodzenia takiej potrzeby już nie ma. Funkcję tę może pełnić właśnie przywrócony do swojej właściwej roli sztab generalny. Tak jak żaden szef sztabu w dziejach wojskowości – może poza pruskim epizodem Moltkego – tak i nasz szef sztabu generalnego obecnie już, jak wiadomo, nie dowodzi i nie będzie dowodził także w czasie wojny. Po prostu tak jak w czasie pokoju pozostanie prawą ręką decydenta politycznego, będzie sztabowo po­magał, wspierał strategicznie najwyższe władze państwa w warunkach wojennych.

Takie rozwiązanie zapewnia jednolity model kie­rowania Siłami Zbrojnymi przez najwyższe władze państwa w czasie pokoju, w czasie zagrożenia i w cza­sie wojny. To jest jednolity system, jednolity model. Szef sztabu jest prawą ręką decydenta politycznego. Zmiana dotyczy jedynie tego, że o ile w czasie pokoju prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi wyłącznie przez ministra obrony narodo­wej, to w czasie wojny część tego zwierzchnictwa,
a mianowicie część operacyjną, czyli dotyczącą uży­cia wojska w obronie państwa, musi sprawować bez­pośrednio, bo jemu podlega, naczelny dowódca Sił Zbrojnych – jemu bezpośrednio podlega wyjmowany niejako z podległości ministra obrony narodowej i prze­sunięty bezpośrednio w podporządkowanie prezy­denta naczelny dowódca Sił Zbrojnych – ale w dal­szym ciągu zarówno w sprawach dowodzenia opera­cyjnego, jak i ogólnego szef sztabu generalnego cały czas jest organem pomocniczym i wspierającym wła­dzę państwa – w czasie pokoju wyłącznie ministra obrony narodowej, bo wszystko się dzieje przez mini­stra obrony narodowej, a w czasie wojny musi wspie­rać zarówno prezydenta, któremu podlega wojsko, przez naczelnego dowódcę, jak i dalej ministra obro­ny narodowej, który dalej wykonuje swoje powinności właściwe dla ministra obrony narodowej w czasie wojny. To zapewnia tak ważną
i konieczną ciągłość kompetencyjną, organizacyjną i proceduralną kiero­wania Siłami Zbrojnymi w czasach pokoju, zagroże­nia i wojny, o której mówiłem na początku jako o kar­dynalnym wymaganiu systemu kierowania w warun­kach państwa granicznego narażonego właśnie na nagłe i niespodziewane, szybkie i różnorodne zagro­żenia.

Dla zapewnienia tejże ciągłości i szybkiego prze­chodzenia do obrony państwa oraz przejmowania kierowania obroną przez prezydenta proponuje się w tym projekcie uzupełnienie także jego kompetencji, których do tej pory nie ma, w dwóch kluczowych z tego punktu widzenia sprawach. Chodzi o zatwier­dzanie na wniosek ministra obrony narodowej przy­gotowywanych
w czasie pokoju, a realizowanych w momencie wybuchu wojny, na samym początku wojny: po pierwsze, narodowych planów użycia Sił Zbrojnych w czasie wojny do obrony państwa i, po drugie, organizacji i zasad funkcjonowania wojenne­go systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Proponu­jemy, aby prezydent zatwierdzał te plany i zatwier­dzał organizacje wojennego systemu dowodzenia przy­gotowywane w Ministerstwie Obrony Narodowej. Kierowanie obroną państwa to wszakże nic innego, jak wcielanie w życie tych planów przez struktury wojennego systemu dowodzenia. Logiczne jest zatem, aby prezydent, który kieruje tą obroną, nie tylko znał te plany, ale także miał na nie określony wpływ. Cho­dzi o to, żeby nie było tak, że wybucha wojna, prezy­dentowi dają plan i mówią, że to jest ten plan, wedle którego powinniśmy działać, a prezydent pierwszy raz go widzi i mówi: ja bym to zrobił inaczej, ja bym go nie zatwierdził itd. Więc chcemy dać takie kompe­tencje, aby prezydent, oczywiście razem z rządem, bo innej możliwości konstytucyjnej nie ma, a więc na wniosek ministra obrony narodowej, z kontrasygna­tą premiera, wydawał odpowiednie postanowienia, zatwierdzające narodowe plany operacyjne użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa i organizację wojenne­go systemu dowodzenia.

**Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych i kandydat na Naczelnego Dowódcę**

Trzeci obszar problemowy projektu ustawy to do­precyzowanie kompetencji naczelnego dowódcy na czas wojny. W ślad za tym określa się zadania osoby przygotowującej się już
w czasie pokoju do tej funkcji, umownie, popularnie nazywanej kandydatem na na­czelnego dowódcę Sił Zbrojnych; mówię „umownie”, bo w ustawie ten termin nie występuje.

Rozpocznijmy od konstatacji generalnej. Konsty­tucja nie rozstrzyga o kompetencjach naczelnego do­wódcy Sił Zbrojnych, nic nie mówi o tym, jakie on ma kompetencje, zadania itd., odsyła w tej sprawie do regulacji ustawowej. Kompetencje naczelnego dowód­cy określa ustawa, nie ma więc potrzeby jakiegoś intuicyjnego, potocznego czy też gramatycznego ro­zumienia tych kompetencji. Trzeba je po prostu najzwyczajniej określić w ustawie i to proponujemy, tak jak nakazuje konstytucja. Zrozumiałe jest także to, że powinno się je określić logicznie i zgodnie
z po­trzebami optymalnego kierowania i dowodzenia Si­łami Zbrojnymi, z zapewnieniem
w szczególności jak najlepszych warunków ciągłości tego dowodzenia w czasie pokoju, kryzysu
i wojny. Tu nie powinno być przeskoków, gwałtownych zmian, reorganizacji itd. Co do tego wszyscy się zgadzają.

Właśnie logika i warunki praktyczne przesądzają, że jeżeli prezydent ma kompetencje kierowania obro­ną państwa w czasie wojny, to kompetencje podpo­rządkowanego mu organu, czyli w tym przypadku naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, muszą się mieścić w ramach kompetencji prezydenta, nie mogą być szersze w swoim zakresie merytorycznym. Dlatego zakres kompetencji naczelnego dowódcy może obej­mować tylko dowodzenie tymi siłami, które są wy­dzielone do działania czy prowadzenia operacji w ra­mach obrony państwa. To są kompetencje prezyden­ta. Podległy mu organ musi mieć takie same kompe­tencje, kompetencje mieszczące się w kompetencjach swojego zwierzchnika, swojego przełożonego. Pod­władny nie może mieć zatem kompetencji wykracza­jących poza zadania dotyczące obrony państwa.

Nie może w szczególności przejąć od ministra obrony narodowej władztwa nad całymi Siłami Zbroj­nymi, jak chcieliby niektórzy, czyli w istocie stać się swego rodzaju ministrem obrony narodowej czasu wojny. Taki naczelny dowódca o kompetencjach, po­wiedzmy sobie, ministerialnych musiałby mieć pod sobą nie tylko całe wojsko, ale także sztab generalny, zapewne również większość, jeśli nie wszystkie struktury Ministerstwa Obrony Narodowej odpowie­dzialne za zarządzanie różnymi sferami życia wojska.

Nie trzeba tłumaczyć, że byłoby to rozwiązanie sprzeczne przede wszystkim z zasadą cywilnej kon­troli nad Siłami Zbrojnymi. Duża część wojska, ta niebiorąca udziału w obronie państwa, po prostu po­zostawałaby poza tą kontrolą cywilną.

Dlatego w ustawie proponuje się zapis mówiący o tym, że naczelny dowódca dowodzi Siłami Zbrojny­mi podporządkowanymi mu na podstawie decyzji rządowej, ministra obrony narodowej, stosownie do potrzeb obrony państwa. W zależności od tych potrzeb, czyli od skali i charakteru wojny, do obrony zaanga­żowana może być różna wielkość Sił Zbrojnych, teore­tycznie także prawie ich całość, może się zdarzyć i taka sytuacja. Dlatego rozwiązanie ustawowe musi uwzględniać każdą możliwość, nie tylko jeden wa­riant, całe Siły Zbrojne, ale także możliwość dowodze­nia przez naczelnego dowódcę częścią Sił Zbrojnych.

Myślę, że można to sobie wyobrazić, zilustrować na przykładzie chociażby tego, jak wygląda dzisiaj wojna na Ukrainie. W Donbasie trwa wojna, tam pro­wadzona jest operacja obronna, a we Lwowie wojny nie ma, tam są garnizony, które nie biorą udziału w obronie Ukrainy. Prawda? Trzeba odróżniać woj­sko, które jest zaangażowane w operację obronną i podlega prezydentowi, bo prezydent ma kompeten­cje kierowania obroną państwa, od wojska, które nie jest zaangażowane w operację obronną i w dalszym ciągu pozostaje w podległości ministra obrony naro­dowej, w normalnych, że tak powiem, relacjach.

W ślad za sprecyzowaniem kompetencji naczelnego dowódcy w projekcie zawarto także propozycje dookre­ślenia zadań tzw. kandydata na naczelnego dowódcę, wskazywanego zawczasu, już w czasie pokoju i przygo­towującego się do objęcia tej funkcji w razie wojny. Zadania te powinny obejmować – i tak to proponujemy w ustawie – w szczególności udział
w najważniejszych przedsięwzięciach związanych z przygotowaniem obro­ny państwa, tj.
w strategicznych grach i ćwiczeniach obronnych, w których ten kandydat powinien wystę­pować w roli naczelnego dowódcy, ćwiczącego naczel­nego dowódcy, aby się do tego przygotowywać;
w pla­nowaniu użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, chodzi o to, aby miał wgląd w te plany
i aby mógł ewentualnie sugerować korekty, oraz w przygotowy­waniu wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbroj­nymi, bo to będzie niejako jego aparat wykonawczy.

*Wysoka Izbo!*

Przedstawiłem trzy główne obszary problemowe regulacji proponowanych w przedłożo­nym projekcie ustawy, jakimi są: określenie ram cza­sowych konstytucyjnego pojęcia „czas wojny”, kom­petencje organów polityczno-strategicznego kierowa­nia obroną państwa oraz kompetencje i zadania na­czelnego dowódcy Sił Zbrojnych i kandydata na tę funkcję. W projekcie ujęte zostały także inne propo­zycje będące konsekwencją przyjęcia tych podstawo­wych rozstrzygnięć.
W sumie ustawa powinna stwo­rzyć prawne podstawy do usprawnienia systemu kierowania obroną państwa w razie wojny o różnym charakterze i różnej skali, w różnych możliwych
wa­runkach, przez lepsze dostosowanie go do zmieniają­cych się warunków bezpieczeństwa.

Uprzejmie proszę o przychylne rozpatrzenie przed­łożonego projektu.

*Panie marszałku, dziękuję bardzo.*