

Stanisław Koziej

UWAGI DO PREZYDENCKIEGO PROJEKTU USTAWY O DZIAŁANIACH ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ NA WYPADEK ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Niewątpliwie konieczne jest dostosowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym do zmieniających się gwałtownie warunków strategicznych w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, które determinowane są przez trwającą już i z pewnością mogącą coraz bardziej narastać drugą zimną wojnę między Rosją a Zachodem. W tej wojnie Polska jest państwem frontowym, leżącym na kresach strategicznych NATO i UE. Dlatego dobrze, że Prezydent skierował do Sejmu projekt [ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa](#) wraz z jej [uzasadnieniem](#), a wcześniej w [Senacie przygotowane zostały założenia regulacji ustawowych](#) dotyczących poprawy kooperacji w tym zakresie.

Szkoda trochę, że obydwie inicjatywy pojawiły się dopiero teraz, w gorącym politycznie okresie wyborczym. To nie ułatwia koncentracji na sprawach merytorycznych. A te są bardzo ważne z uwagi na co najmniej dwa konteksty: po pierwsze to komplikujące się (można powiedzieć – hybrydujące się) neozimnowojenne środowisko bezpieczeństwa wymagające sprawnego, w tym przede wszystkim szybkiego i adekwatnego reagowania na wielce zróżnicowane zagrożenia, wyzwania i ryzyka; i po drugie – to, niestety, utrudniający szybką reakcję nasz konstytucyjnie skomplikowany system kierowania sprawami bezpieczeństwa narodowego z uwagi na podział władzy wykonawczej między dwa organy – Prezydenta i Radę Ministrów, który w związku z tym wymaga dobrze zorganizowanej kooperacji i koordynacji na szczeblu państwa. [Do koncepcji przygotowanej w Senacie zgłosiłem już publicznie swoje uwagi](#), teraz chciałbym ustosunkować się do niektórych treści propozycji prezydenckich.

[Strategia Bezpieczeństwa Narodowego](#) z 2020 roku zakłada szersze zadanie, a mianowicie przygotowanie projektu ustawy o zintegrowanym zarządzaniu całym bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowaniu obroną państwa, umożliwiając połączenie procesów, procedur i praktyk działania, poprzez scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, w szczególności kierowania bezpieczeństwem narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa. Szkoda, że ta integracja wciąż napotyka na duży, jak widać, opór i udało się przygotować tylko fragment dotyczący spraw obronnych. Ale dobre i to. Popieram zdecydowaną większość proponowanych rozwiązań, ale są wśród nich też w mojej ocenie wątpliwe.

Bardzo dobrze, że do systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym zamierza się praktycznie włączyć marszałków Sejmu i Senatu. Konstytucja wskazuje ich jako mogących przejąć funkcję głowy państwa, gdyby Prezydent nie mógł jej sprawować. Akurat w kontekście bezpieczeństwa, w tym obrony, państwa ma to szczególne znaczenie i jest oczywiste, że powinni oni być włączeni do systemu kierowania. Sam od dawna to postulowałem. Tylko że to powinno być włączenie obligatoryjne. Tymczasem w art. 2.1 określającym skład systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym nie są wymienieni marszałkowie. Należałoby to uzupełnić. Bo chyba założenie, że Prezes Rady Ministrów może włączyć w skład systemu kierowania, za ich zgodą, inne organy niż obligatoryjnie wykazane, nie jest najlepszym rozwiązaniem. Udział marszałków w systemie kierowania bezpieczeństwem narodowym, a w konsekwencji też w przygotowywaniu dla nich głównych i zapasowych stanowisk kierowania, ma uzasadnienie konstytucyjne i nie może zależeć ani od... woli premiera, ani też od zgody lub braku zgody samych marszałków.

W tej części projektu aż się prosi o uzupełnienie go o kwestie koordynacji i kooperacji organów kierowania bezpieczeństwem narodowym, o których mówi wspomniana na wstępie propozycja przygotowywana w Senacie. Moim zdaniem uzupełnienie to mogłoby dotyczyć zwłaszcza wykorzystania Rady Gabinetowej, być może także lepszego ukierunkowania wykorzystania do tego celu prezydenckiej Rady Bezpieczeństwa Narodowego, a także zapewnienie koordynacji ponadresortowej w ramach kompetencji Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Szczególnie „zagospodarowanie” ustawowe Rady Gabinetowej może być bardzo użyteczne, jako że jest ona organem prezydencko-rządowym i najlepiej do takiej koordynacji (choć oczywiście nie decyzyjności) mogłaby się nadawać. Ma to o tyle znaczenie, że jednym z bardzo ważnych i jednocześnie skomplikowanych problemów jest sprawne kierowanie obroną państwa w czasie wojny przez Prezydenta we współdziałaniu z Radą Ministrów. Rada Gabinetowa mogłaby być naturalnym forum (formułą) takiego współdziałania. Konstytucja nadaje Prezydentowi kompetencje wydawania w czasie stanu wojennego na wniosek Rady Ministrów rozporządzeń z mocą ustawy, jeśli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Być może takie rozporządzenia („dekrety”) mogłby Prezydent wydawać na posiedzeniach (wojennej) Rady Gabinetowej.

Z tym wiąże się jeszcze jeden problem. Rada Ministrów w czasie pokoju jest z reguły dość liczebnie rozbudowanym organem (co najmniej kilkunastu ministrów). Dlatego w czasie wojny będzie też zapewne trudnym do szybkiego zebrania się i mało operatywnym w zawsze napiętych czasowo warunkach wojny. Dlatego może warto rozważyć koncepcję ustawowej regulacji o dokonaniu na czas wojny przez Prezydenta na wniosek premiera takich zmian w składzie Rady Ministrów, aby maksymalnie ograniczyć jej liczebność do niezbędnych ministrów (każdy mógłby być odpowiedzialny za większą liczbę działów administracji rządowej). To mogłoby być jednocześnie ministrowie, dla których przewiduje się ze wskazania Prezesa Rady Ministrów stanowiska kierowania na czas zagrożenia i wojny w ramach Głównego i Zapasowego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (art. 5.1). Taka Rada Ministrów wraz z Prezydentem stanowiłaby w istocie wojenną Radę Gabinetową, bardziej adekwatną do warunków kierowania państwem w czasie wojny, w tym zwłaszcza kierowania

obroną państwa. Można ponadto zastanowić się nad tym, czy taki przewidziany wojenny skład Rady Ministrów nie powinien pokrywać się z podstawowym (ministerialnym) składem istniejącego już Komitetu Spraw Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Kolegium ds. Służb Specjalnych. Nawiasem mówiąc warto też rozważyć, czy nie należałoby zintegrować te trzy organy (KBNiSO, RZZK i KSS) w jeden (np. Rządowy Komitet Bezpieczeństwa Narodowego), by nie utrzymywać bytów ponad konieczność. Na czele takiego zintegrowanego Komitetu powinien oczywiście stać Premier.

Dobrze, że ustawowo zamierza się uregulować odpowiednio do nowych warunków bezpieczeństwa stany gotowości obronnej (stałej i pełnej), ustanowić klarowne zasady użycia broni przez żołnierzy w czasie pokoju oraz doprecyzować zasady i procedury planowania operacyjnego i reagowania obronnego. Sądzę, że w zakresie planowania bezpieczeństwa narodowego warto byłoby uzupełnić ten rozdział projektu o ustalenie systemowego podejścia do przygotowywania Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, jako fundamentu całego strategicznego procesu państwowego planowania operacyjnego i programowania rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego. Dobrym pomysłem, o którym mówi się w inicjatywie senackiej, mogłoby być np. prawne zobowiązanie rządu do cyklicznego wydawania Białej Księgi Obronności (a może szerzej: Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego) oraz do systematycznego (np. raz a czasie kadencji Prezydenta lub rządu) przeprowadzania Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego jako formuły wspólnego przygotowania przez struktury rządowe i prezydenckie możliwych opcji koncepcyjnych nowej lub nowelizowanej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego.

Podkreślić należy bardzo ważne w omawianym projekcie prezydenckim stworzenie mechanizmów planowania i reagowania na zagrożenia podprogowe, tj. poniżej progu bezpośrednich zagrożeń wojennych (hybrydowe). Służy temu zwłaszcza formuła tzw. stałych planów obrony oraz wydzielenia i przemieszczenia przez ministra obrony narodowej oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w rejon zagrożenia, czyli w praktyce uruchomienia częściowego rozwinięcia operacyjnego Sił Zbrojnych dla wyprzedzającego osiągnięcia gotowości do ich natychmiastowego użycia w obliczu zagrożeń podprogowych (poniżej progu wojny). Innymi słowy idzie tu o uprzedzające przygotowanie do użycia i użycie swego rodzaju wojsk szybkiego (w istocie – uprzedzającego) reagowania obronnego, zwłaszcza w strefie nadgranicznej.

Wątpliwości jednak budzi zapis, że Siłami Zbrojnymi wydzielonymi do takich działań dowodzi osoba wskazana przez Ministra Obrony Narodowej. Brak uzasadnienia dla takiej regulacji zarówno z punktu widzenia czysto wojskowego, jak i polityczno-państwowego. Jeśli spojrzymy na ten problem z punktu widzenia wojskowego, to dowodzić w takich sytuacjach powinien etatowy dowódca w zależności od szczebla i wielkości wydzielonych sił lub dowódca wyznaczony przez odpowiedniego przełożonego wojskowego. Jeżeli np. nad granicę wysyła się kompanię lub batalion, to dowodzić powinien dowódca tej kompanii lub batalionu; jeżeli mieszane zgrupowanie ze składu dywizji lub rodzaju sił zbrojnych, to jego dowódcę powinien wyznaczać dowódca dywizji lub dowódca danego rodzaju sił zbrojnych; jeśli zaś miałyby to

być zgrupowanie wojsk z różnych rodzajów sił zbrojnych, to jego dowódcę powinien wyznaczać dowódca Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych. Nie bardzo widzę konieczność ingerencji szczebla politycznego w bieżące decyzje dotyczące szczebli taktycznych lub operacyjnych.

Jeżeli zaś na kwestię dowódcy zgrupowania wydzielonego do szybkiego reagowania na zagrożenia podprogowe spojrzemy z punktu widzenia państwowego (z poziomu polityczno-strategicznego) i z uwzględnieniem nie tylko rozwinięcia takich wojsk (wydzielenia i przemieszczenia), ale także ich użycia (bojowego), to kompetencje w tym zakresie posiada Prezydent, jako jeden z dwóch – obok Rady Ministrów – organów władzy wykonawczej w Polsce. On powinien zatem mieć ostateczny głos w sprawie składu, a tym samym i dowództwa/dowódcy takiego zgrupowania. Powinien i w świetle projektowanej ustawy ma, bo to on ma zatwierdzać stałe plany obrony, będące podstawą takich działań. Dlatego punkt mówiący o wskazywaniu przez Ministra Obrony Narodowej osoby dowodzącej reagowaniem obronnym nad granicą jest sprzeczny wewnętrznie z innymi regulacjami tej ustawy i należałoby go skreślić. Tym bardziej, że projektowane rozwiązania w tej ustawie dotyczące systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi (o których będzie niżej w tym tekście), a zakładające m. in. likwidację Dowództwa Operacyjnego, nie przewidują chyba wyłączenia z łańcucha dowodzenia i podporządkowanie bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej takiego zgrupowania i będzie ono funkcjonowało w normalnym wojskowym łańcuchu dowodzenia. Po co więc Minister Obrony Narodowej miałby ingerować w jego wnętrze, skoro i tak będzie nim kierował pośrednio poprzez szefa Sztabu Generalnego i na podstawie planów zatwierdzanych przez Prezydenta. Obecny zapis robi zatem wrażenie jakiegoś zbędnego dowartościowania kompetencjami Ministra Obrony Narodowej bez praktycznego, pozytywnego znaczenia, a raczej tylko z niepotrzebnymi komplikacjami.

Podobne wątpliwości budzą zapisy dotyczące operacyjnych kompetencji Ministra Obrony Narodowej, z pominięciem szefa Sztabu Generalnego, dotyczące użycia Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni (art. 27.5). Kompetencje te pomijają nie tylko szefa Sztabu Generalnego, ale także Prezydenta, którego Minister Obrony Narodowej ma tylko informować o przebiegu i zakończeniu prowadzonych działań przez Wojska Obrony Cyberprzestrzeni (art. 27.10). W ten sposób projekt ustawy traktuje działania obronne w cyberprzestrzeni jako coś innego i zupełnie odrębnego od kinetycznych działań obronnych realizowanych przez Siły Zbrojne. To wątpliwa filozofia podejścia choćby z tego powodu, że wojskowe działania w cyberprzestrzeni powszechnie już (np. w NATO) traktowane są jako integralna część operacji wojskowych, a sama cyberprzestrzeń jako jedna z podstawowych domen takich operacji (obok lądowej, powietrznej, morskiej i kosmicznej). Myślę, że takie wątpliwe, by nie rzec – błędne, założenia zdecydowały też o tym, że Wojska Obrony Cyberprzestrzeni wyłączone zostały z wojskowego łańcucha dowodzenia w czasie pokoju i są przewidziane w bezpośrednie podporządkowanie Ministrowi Obrony Narodowej, podobnie jak do tej pory były Wojska Obrony Terytorialnej. Podejrzewam, że takie bezpośrednie podporządkowanie Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni Ministrowi Obrony Narodowej może wynikać z ponadresortowych ambicji resortu obrony narodowej w zakresie cyberbezpieczeństwa, a co z kolei jest następstwem braku

ponadresortowego organu rządowego odpowiedzialnego całościowo za cyberbezpieczeństwo, które wszakże przenika wszystkie dziedziny funkcjonowania państwa i wszystkie działy administracji rządowej i dlatego wymaga koordynacji ponadresortowej. Tymczasem w cyberprzestrzeni mości się znowu „Polska resortowa”. To błąd.

Z powyższymi zastrzeżeniami co do operacyjnych kompetencji Ministra Obrony Narodowej wiąże się kolejna i dużo szersza kwestia, a mianowicie konieczność usunięcia przesłanek do woluntarystycznego, samowolnego, czy też – jak mówi się w uzasadnieniu do niniejszego projektu – „uznaniowości w procesach decyzyjnych” w ramach cywilnego i demokratycznego kierowania Siłami Zbrojnymi przez Ministra Obrony Narodowej. Można to zapewnić przez wprowadzenie zasady obligatoryjnego, a nie tylko uznaniowego, korzystania przez Ministra Obrony Narodowej z pomocnictwa najwyższego organu Sił Zbrojnych, jakim jest szef Sztabu Generalnego w decyzjach dotyczących Sił Zbrojnych o strategicznym znaczeniu. Idzie o regulacje prawne mówiące, że w określonych przypadkach Minister Obrony Narodowej podejmuje takie decyzje na wniosek szefa Sztabu Generalnego lub w porozumieniu z nim bądź po zasięgnięciu jego opinii. Taką sytuacją w rozpatrywanej ustawie jest np. decyzja ministra o wydzieleniu i przemieszczeniu zgrupowania do reakcji podprogowej, a już zwłaszcza o użyciu Sił Zbrojnych w sytuacjach nie cierpiących zwłoki (art. 26.1). Decyzje te powinny być podejmowane na wniosek szefa Sztabu Generalnego, aby zminimalizować ryzyko pochopnych decyzji motywowanych pozamerytorycznie: politycznie, a niekoniecznie strategicznie.

Obowiązek korzystania z pomocnictwa szefa Sztabu Generalnego powinien oczywiście mieć szersze zastosowanie, a w zasadzie powinien być uniwersalny, być może tylko z wyłączeniem bezpośrednich kompetencji Ministra Obrony Narodowej ujętych w art. 4. ustawy o Ministrze Obrony Narodowej mówiącej, że sprawuje on bezpośrednio lub przy pomocy wyznaczonego sekretarza stanu lub podsekretarza stanu nadzór nad: gospodarką finansową, realizacją polityki kadrowej i personalnej, działalnością kontrolną, działalnością obsługi prawnej, realizacją polityki obronnej, kontaktami międzynarodowymi, planowaniem, programowaniem i koordynacją pozamilitarnych przygotowań obronnych, realizacją na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zadań inwestycyjnych określonych w Programie NSIP, działalnością duszpasterstw wojskowych.

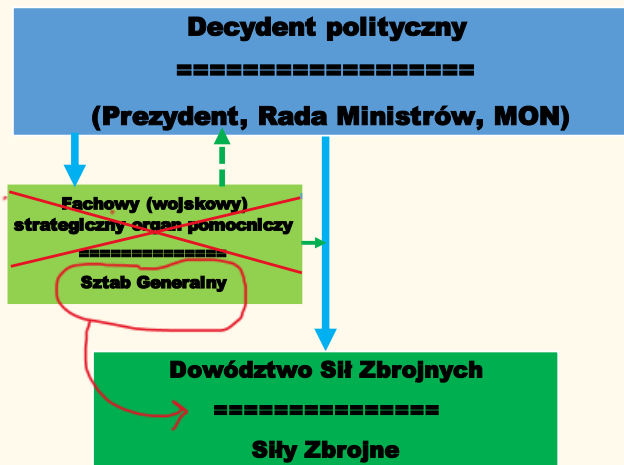
Z zasygnalizowanymi wyżej problemami cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi wiążą się kolejne uwagi dotyczące projektowanej struktury Systemu Kierowania i Dowodzenia Siłami Zbrojnymi (słynnym SKiD), przedstawianej jako drugi etap reformy tego systemu. Na początek należy podkreślić, że SKiD składa się z dwóch elementów: systemu/podsystemu kierowania Siłami Zbrojnymi przez polityczne władze państwa (MON, PRM, RM, PRP) oraz systemu/podsystemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi przez dowództwa wojskowe. Projektowana ustawa zajmuje się tylko systemem dowodzenia wojskowego, a tymczasem to nie on jest głównym problemem słabości SKiD w obecnych warunkach, które należałoby wyeliminować. Problemem jest system kierowania politycznego, a mówiąc precyzyjniej – styk systemu kierowania z systemem dowodzenia. I on wymaga szczególnej uwagi, analizy i naprawy, co warto byłoby podjąć w tej ustawie.

Już wcześniej sygnalizowałem, na czym głównie – w mojej ocenie – polega istota słabości obecnego systemu, których niestety nie usuwa projektowana ustawa, a wręcz je pogłębia. Otóż jest to brak klarownych więzi (relacji) między systemem kierowania a systemem dowodzenia, brak profesjonalnego zwornika tych dwóch systemów i stworzenie przez to warunków do dowolności decyzyjnej ministra w stosunku do Sił Zbrojnych, bez zobowiązania go do obligatoryjnego korzystania z pomocy profesjonalnego organu strategicznego, jakim jest Sztab Generalny. Już w pierwszym etapie reformy SKiD w 2018 roku szef Sztabu Generalnego został w istocie pozbawiony możliwości realnego, obiektywnego i tym samym skutecznego z punktu widzenia potrzeb państwa i potrzeb wojska spełniania funkcji organu pomocniczego dla ministra. Nastąpiło to w wyniku „odesłania” go do bezpośredniego dowodzenia wykonawczego Siłami Zbrojnymi, czyli do realizowania i odpowiedzialności za realizowanie decyzji Ministra Obrony Narodowej. Jest oczywiste, że ktoś odpowiedzialny za wykonywanie decyzji przełożonego nie może być jednocześnie traktowany przez tego przełożonego jako w pełni obiektywny i wiarygodny projektodawca tych decyzji, ani też jako organ obiektywnie nadzorujący i potem formułujący oceny i wnioski z własnej ich realizacji (byłby niejako sędzią w swojej sprawie, działałby w warunkach naturalnego konfliktu interesów). I tak też obecnie jest praktyce. Minister Obrony Narodowej ma w związku z tym okazję, pretekst, warunki i możliwości podejmowania decyzji woluntarystycznych, samowolnych, bez uwzględniania opinii podwładnych i często – zwłaszcza jak świadczą np. ostatnie drastyczne przykłady wykorzystywania wojska w kampanii wyborczej – ze szkodą dla Sił Zbrojnych i państwa.

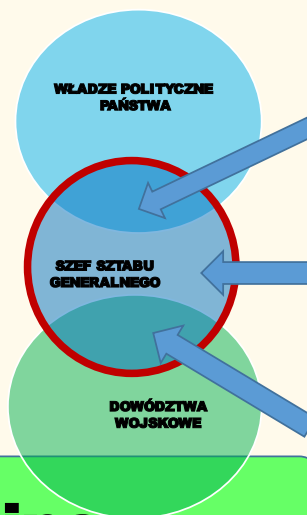
Takie ryzyka na przyszłość należałoby zredukować przez prawne ustanowienie obowiązkowych mechanizmów korzystania przez polityczny system kierowania Siłami Zbrojnymi z profesjonalizmu organu wojskowego, jakim jest Sztab Generalny. Ale aby tak było, szef Sztabu Generalnego nie może być jednocześnie dowódcą wykonawczym decyzji ministerialnych. Z tego wynika zasadność rozdzielenia funkcji pomocnictwa dla władz politycznych państwa od funkcji dowodzenia wykonawczego (tak jest np. w narodowym SKiD w USA, a także w kolektywnym SKiD w NATO – gdzie obie te funkcje doradztwo/pomocnictwo i dowodzenie są właśnie rozdzielone). W praktyce mogłoby to oznaczać w niniejszej ustawie wprowadzenie stosownych regulacji wzmacniających pozycję szefa Sztabu Generalnego, najwyższego rangą i stanowiskiem żołnierza, w systemie polityczno-strategicznego kierowania Siłami Zbrojnymi przez władze państwa oraz wskazanie projektowanego dowódcy Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych jako najwyższego dowódcy całości Sił Zbrojnych. Szef Sztabu Generalnego i Minister Obrony Narodowej powinni stanowić swoisty cywilno-wojskowy państwowy tandem decyzyjno-kierowniczy, innymi słowy szef Sztabu Generalnego powinien być prawą ręką ministra, premiera i Prezydenta w kierowaniu przez nich Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju, zagrożenia i wojny, pełnić rolę swoistego zwornika całego SKiD, łączącego jego podsystemy kierowania i dowodzenia. Funkcję dowodzenia wykonawczego całością Sił Zbrojnych powinien zaś pełnić dowódca Sił Zbrojnych.

Moje rozumienie istoty cywilnego kierowania siłami zbrojnymi i klasycznej roli szefa Sztabu Generalnego oraz ich obecnej deformacji ilustrują poniższe dwa schematy.

Istota cywilnego kierowania Siłami Zbrojnymi (zwierzchnictwa polityczno-strategicznego) i jego deformacja prowadząca do systemu woluntarystycznego



ROLA SZEFA SZTABU GENERALNEGO JAKO ZWORNIKA SYSTEMU DEMOKRATYCZNEGO, CYWILNO-WOJSKOWEGO KIEROWANIA SIŁAMI ZBROJNYMI



Zadania szefa SG:

- Doradza Ministrowi Obrony Narodowej (w czasie wojny – także Prezydentowi RP) w kierowaniu SZ
- Planuje obronę państwa przez siły zbrojne oraz programuje ich wieloletni rozwój
- Nadzoruje z ramienia MON (w czasie wojny – także PRP) realizację zadań przez dowództwa SZ

Jeśli idzie o zmiany w samym systemie/podsystemie dowodzenia, to uwagi warto rozpocząć od najwyższego szczebla. Według niniejszego projektu szef Sztabu Generalnego jako dowódca Sił Zbrojnych będzie dowodził tylko dwoma podwładnymi: dowódcą Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych (PRSZ) i szefem Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (IWSZ). To bardzo wąski i wysoki komin w hierarchii dowodzenia, nie bardzo zrozumiały, z zachwianą proporcją kompetencji w relacji przełożony-podwładny w szczególności między szefem Sztabu Generalnego a dowódcą PRSZ. Przełożony w praktyce będzie miał bardzo mało różniące się kompetencje dowódcze od kompetencji podwładnego. W tej sytuacji powstaje

pytanie: czy szef IWSZ nie może podlegać dowódcy PRSZ? Dlaczego kompetencje w zakresie logistyki wojska mają być wyłączone z kompetencji dowódczych tylko tego akurat dowódcy, gdy mna wszystkich innych szczeblach są ich integralną częścią? Gdyby zgodnie z logiką dowodzenia logistykę wojskową podporządkować dowódcy PRSZ, to szef Sztabu Generalnego w sposób naturalny mógłby zostać realnym strategicznym pomocnikiem (doradcą, prawą ręką) ministra w polityczno-strategicznym kierowaniu Siłami Zbrojnymi. Jeśli jednak nadrzędną racją miałyby być dowodzenie Siłami Zbrojnymi przez szefa Sztabu Generalnego (co jest jednak moim zdaniem słabszą opcją), to chyba pozostawienie w jego podporządkowaniu obecnych dowódców: Dowódcy Generalnego (z podporządkowanymi mu ewentualnie odtworzonymi dowódcami poszczególnych rodzajów sił zbrojnych) i Dowódcy Operacyjnego oraz szefa IWSZ byłoby bardziej właściwe. Szef Sztabu Generalnego jako dowódca miałby całe spektrum wszystkich kompetencji potrzebnych w pełnym dowodzeniu: przygotowanie Sił Zbrojnych (Dowódca Generalny), ich użycie (Dowódca Operacyjny) i wsparcie (szef IWSZ).

Istotnym ruchem jest integracja Dowództwa Generalnego i Dowództwa Operacyjnego w Dowództwo Połączonych RSZ, zwane dodatkowo nie wiadomo po co Dowództwem Sił Połączonych, skoro jestoczywiste, że z powodów konstytucyjnych formalna nazwa musi odnosić się do rodzajów sił zbrojnych. Ale jeśli już chcielibyśmy stosować jakąś inną nazwę potoczną, co w ustawie nie wydaje się w ogóle zasadne, to zdecydowanie lepiej byłoby mówić najzwyczajniej o Dowództwie Sił Zbrojnych. Dodałbym, że moim zdaniem w tej opcji restrukturyzacyjnej najlepiej byłoby w ogóle pozostać po prostu przy obecnej nazwie Dowództwo Generalne RSZ (po włączeniu doń Dowództwa Operacyjnego i wydzieleniu inspektoratów RSZ jako załączków planowanych dowództw RSZ).

Oczywiście największe praktyczne znaczenie dla struktury systemu dowodzenia SZ mieć będzie odtworzenie odrębnych dowództw rodzajów sił zbrojnych (RSZ). Motywy takiej decyzji można zrozumieć w kontekście planowanego radykalnego zwiększenia liczebności Sił Zbrojnych do 300 tysięcy żołnierzy i więcej. Istnieją co prawda poważne wątpliwości co do tego, czy taki plan jest realny ze względów demograficznych i finansowych, ale chyba nie przekonają one zwolenników takiego ruchu, popularnego zwłaszcza wśród wojskowych, którzy w większości (co chyba rozumiały) patrzą na wszystkie sprawy wojska, w tym w szczególności na system dowodzenia, raczej z jego wnętrza, od środka. Tu różnię się z dużą częścią moich kolegów w mundurach może dlatego, że już ponad 30 lat, od początku lat 90., z racji pełnionych funkcji (w BBN, w części cywilnej MON i potem znowu w BBN) przywykłem do patrzenia na Siły Zbrojne z punktu widzenia państwa jako całości, a nie tylko z perspektywy samego wojska. Tak też postrzegam problemy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, z punktem ciężkości na styku cywilnego kierowania i wojskowego dowodzenia. W dzisiejszych warunkach zdaję sobie sprawę, że próba zatrzymania procesu odtwarzania dowództw RSZ nie miałaby chyba sensu i szans, chociaż np. zwiększenie kompetencji dowódczych obecnych inspektorów RSZ w DGRSZ mogłoby być opcją alternatywną do odtwarzania dowództw RSZ.

* * *

W sumie prezydencki projekt ustawy jest bardzo dobrą i inspirującą podstawą do szerszej i pogłębionej dyskusji nad doskonaleniem systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a zwłaszcza nad dostosowaniem go do nowych wymagań i potrzeb kształtującej się drugiej zimnej wojny między Rosją i Zachodem, w której Polska jest państwem frontowym. Zdecydowana większość rozwiązań projektowanej ustawy idzie w dobrym kierunku. Istnieją jednak w mojej ocenie zasygnalizowane w niniejszym tekście kwestie, które warto byłoby rozważyć w dalszych pracach nad tym projektem jako opcje uzupełniające lub korekcyjne, zwłaszcza w kontekście poprawy systemu cywilnej i demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi.

=====