

Stanisław Koziej

UWAGI
DO PROPONOWANEJ W USTAWIE PREZYDENCCKIEJ REFORMY
SYSTEMU KIEROWANIA I DOWODZENIA SIŁAMI ZBROJNYMI (SKiD)

Jednym z trzech podstawowych – obok systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz planowania i reagowania obronnego – obszarów regulowanych w prezydenckim projekcie *ustawy o działaniach organów władzy państwowej na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa* jest reforma systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi (SKiD). Konieczne jest w tym miejscu podkreślenie – czego na ogół nie zauważa się w dyskusjach na ten temat – 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.

Negatywne doświadczenia z ostatnich lat wskazują, że jednym z najważniejszych zadań podejmowanej reformy SKiD powinno być usunięcie przesłanek do woluntarystycznego, samowolnego, czy też uznaniowego podejmowania decyzji w ramach cywilnego i demokratycznego kierowania Siłami Zbrojnymi, w pierwszej kolejności przez Ministra Obrony Narodowej. Przesłanki te, widoczne zwłaszcza w praktyce postępowania dwóch ostatnich ministrów obrony, wynikają w głównej mierze z braku klarownie uregulowanego sprzężenia (relacji) między systemem kierowania a systemem dowodzenia, a w istocie słabej pozycji prawnej profesjonalnego zwornika tych dwóch systemów, jakim zgodnie z Konstytucją powinien być szef Sztabu Generalnego ze swoim sztabem.

Dlatego w reformie SKiD należałoby przede wszystkim usunąć tę właśnie słabość przez wprowadzenie zasady obligatoryjnego, a nie tylko uznaniowego, jak jest obecnie, korzystania przez Ministra Obrony Narodowej w najważniejszych decyzjach strategicznych z pomocnictwa najwyższego organu Sił Zbrojnych, jakim jest szef Sztabu Generalnego. Idzie tu 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 (art. 29) albo o użyciu (wnioskowaniu o takie użycie) Sił Zbrojnych. Decyzje te powinny być podejmowane z mocy prawa wspólnie

z szefem Sztabu Generalnego, aby zminimalizować ryzyko pochopnych decyzji motywowanych pozamerytorycznie: politycznie, a niekoniecznie strategicznie. Jest to szczególnie potrzebne teraz, gdy hybrydowość zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa gwałtownie poszerza spektrum ewentualnego lub wręcz koniecznego użycia wojska na terytorium kraju w sytuacjach poniżej progu otwartej, klasycznej wojny.

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.

Ale aby szef Sztabu Generalnego mógł mieć takie uprawnienia i taką współdecydującą na poziomie państwa pozycję w SKiD, nie może być jednocześnie dowódcą wykonawczym decyzji ministerialnych. Tymczasem już w poprzednim 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). A tak właśnie jest obecnie i to należałoby zmienić, jako że korzystanie przez cywilnego przełożonego z pomocnictwa profesjonalnego organu wojskowego nie może zależeć od jego dobrej woli (łaskawości), lecz powinno być prawnym obowiązkiem.

Z powyższego 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 swobodnego zwornika całego SKiD, łączącego jego podsystemy kierowania i dowodzenia. Natomiast funkcję dowodzenia wykonawczego całością Sił Zbrojnych powinien pełnić proponowany w ustawie dowódca Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych, który też nazywany mógłby być po prostu Dowódcą Sił Zbrojnych, a nie – jak w ustawie się stosuje – Dowódcą Sił Połączonych. Konsekwentnie jemu też powinni być podporządkowani dowódcy poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, a także dowódcy samodzielnych rodzajów wojsk (wsparcia, cyberobrony, medycznych). Tak na marginesie warto właśnie zrezygnować ze stosowania zupełnie zbędnej nazwy « komponent » w przypadku tych właśnie samodzielnych rodzajów wojsk.



Taka organizacja pokojowego SKiD na styku podsystemów kierowania (politycznego) i dowodzenia (wojskowego) powinna – dla zachowania ciągłości jego funkcjonowania w czasie pokoju, kryzysu, zagrożenia i wojny – być zachowana także w wojennym SKiD, czyli w szerszej strukturze niż tylko WSyD (Wojenny System Dowodzenia). W związku z tym tak jak w czasie pokoju, tak i w czasie wojny szef Sztabu Generalnego ze swoim sztabem powinien być strategicznym organem pomocniczym najwyższych władz państwowych (w tym w pierwszej kolejności Prezydenta RP) w kierowaniu obroną państwa. W czasie kryzysu, zagrożenia i wojny Sztab Generalny powinien stosownie do sytuacji i warunków być uzupełniany o grupy łącznikowe z organów kierowniczych innych struktur bezpieczeństwa stając się w praktyce Sztabem Obrony Państwa. Natomiast naturalnym kandydatem na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych w takim systemie byłby oczywiście Dowódca Połączonych Rodzajów Sił Zbrojnych, ze swoim dowództwem jako Naczelnym Dowództwem SZ.

