

UZASADNIENIE

Projekt ustawy jest wynikiem analizy, która wykazała, że podstawową słabością obecnego systemu jest skupienie w rękach jednego organu – Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (z podległym mu Sztabem Generalnym WP) – różnych funkcji centralnego kierowania Siłami Zbrojnymi. Tymi funkcjami są: perspektywiczne, wieloletnie planowanie i programowanie strategiczne, dowodzenie ogólne oraz dowodzenie operacyjne Siłami Zbrojnymi. Za zasadnością opracowania projektu przemawia także potrzeba pełnego wdrożenia nowoczesnej idei „połączenia” (joint) do systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Obecnie tylko jeden organ dowodzenia, a mianowicie Dowództwo Operacyjne, ma charakter dowództwa połączonego. Kolejną przesłanką projektowanej reformy jest rozdzielenie funkcji planowania, dowodzenia ogólnego i dowodzenia operacyjnego.

Zmiany proponowane w projekcie zmierzają do uproszczenia struktury kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, a także wyraźnego rozdzielenia spraw polityczno-strategicznym i administracyjnych (wchodzących w zakres działania Ministra Obrony Narodowej) od spraw ogólnego dowodzenia Siłami Zbrojnymi i dowodzenia operacyjnego. Szczególnie istotne jest to, że zmiany te mają zapewnić także odpowiednie warunki organizacyjne do przygotowania dowództw do wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi, z uwzględnieniem potrzeb dowodzenia w układzie narodowym, sojuszniczym i koalicyjnym.

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

Aktualne struktury kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi wyglądają następująco:

Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego dowodzi w imieniu Ministra Obrony Narodowej Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju. Do jego zadań należy perspektywiczne, wieloletnie planowanie i programowanie strategiczne, dowodzenie ogólne oraz dowodzenie operacyjne Siłami Zbrojnymi.

Rodzajami Sił Zbrojnych dowodzą – podporządkowani Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego – Dowódca Wojsk Lądowych, Dowódca Sił Powietrznych, Dowódca Marynarki Wojennej oraz Dowódca Wojsk Specjalnych.

Zadaniem Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych, który również jest podporządkowany Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, jest dowodzenie operacyjne częścią Sił Zbrojnych, wydzieloną z Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych oraz Marynarki Wojennej, i podporządkowaną mu decyzją Ministra Obrony Narodowej w celu przeprowadzenia operacji. W zakresie dotyczącym Wojsk Specjalnych uprawnienie to przysługuje Dowódcy Wojsk Specjalnych.

Ponadto w strukturze Sił Zbrojnych funkcjonuje stanowisko Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, który odpowiada za organizowanie systemu wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych i kierowanie tym systemem. Podlegają mu związki organizacyjne i jednostki wojskowe niewchodzące do struktur rodzajów Sił Zbrojnych.

Projekt przewiduje połączenie odrębnych dziś dowództw rodzajów Sił Zbrojnych w Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, co ma na celu sprostanie wyzwaniom współczesnego środowiska bezpieczeństwa (praktycznie wszystkie współczesne operacje to operacje połączone, prowadzone z udziałem różnych rodzajów Sił Zbrojnych).

W efekcie wprowadzonych zmian za planowanie strategicznego użycia Sił Zbrojnych, doradztwo strategiczne oraz nadzór strategiczny odpowiadałby Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, za dowodzenie ogólne – Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, a za dowodzenie operacyjne – Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych.

Idea „połączenia” zakłada dowodzenie przez Dowódcę Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych formacjami różnych rodzajów Sił Zbrojnych w ramach ich ogólnego funkcjonowania, a przez Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych – formacjami różnych rodzajów Sił Zbrojnych wydzielonych do jego dyspozycji do realizacji operacji wojennych, operacji dotyczących sytuacji kryzysowych oraz misji pokojowych.

W sensie formalnoprawnym Dowódca Generalny oraz Dowódca Operacyjny będą dowódcami rodzajów Sił Zbrojnych. Zgodnie z art. 134 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ich mianowanie, tak jak mianowanie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, leży w kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to jedno z uprawnień Prezydenta wynikających z tytułu sprawowania najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi.

Projekt przewiduje zasadnicze zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.). Zmiany te obejmują:

1. Określenie organów, w tym organów dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, przy pomocy których Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania (art. 1 pkt 3 projektu).

Projekt przewiduje rozdzielenie funkcji planistycznych, funkcji dowodzenia ogólnego i funkcji dowodzenia operacyjnego Siłami Zbrojnymi. W rezultacie Sztab Generalny Wojska Polskiego zostanie przekształcony w organ planowania, doradztwa strategicznego i nadzoru, a obecne organy dowodzenia zostaną zastąpione dwoma dowództwami strategicznymi: jednym odpowiedzialnym za ogólne dowodzenie wojskami (Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych) i drugim odpowiedzialnym za dowodzenie operacyjne w czasie wojen, sytuacji kryzysowych i dowodzenie wojskami poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych wydzielonymi do zagranicznych misji pokojowych (Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych). Ponieważ wymienione podmioty będą odpowiedzialne za znaczny zakres zadań Ministra Obrony Narodowej, konieczne jest właściwe ich umiejscowienie w systemie prawnym, obok wskazanych obecnie organów, przy pomocy których Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania.

2. Powierzenie dowodzenia Siłami Zbrojnymi dwóm organom, z uwzględnieniem rozdzielenia ich funkcji na dowodzenie ogólne i operacyjne oraz zasady „połączenia” (art. 1 pkt 3 oraz art. 3 pkt 1 projektu).

Minister Obrony Narodowej będzie kierował całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Funkcjonujące obecnie dowództwa rodzajów Sił Zbrojnych zostaną zastąpione dwoma dowództwami strategicznymi - jednym odpowiedzialnym za ogólne dowodzenie wojskami (Dowództwo Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych) i drugim odpowiedzialnym za dowodzenie operacyjne w czasie wojen, w sytuacjach kryzysowych i za dowodzenie siłami wydzielonymi do zagranicznych misji pokojowych (Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych).

Wskazani wyżej dowódcy będą faktycznie dowodzić istniejącymi rodzajami Sił Zbrojnych, tj. Wojskami Lądowymi, Siłami Powietrznymi, Marynarką Wojenną i Wojskami Specjalnymi. Z tego też względu konieczne jest ustawowe umocowanie ich jako dowódców rodzajów Sił Zbrojnych.

3. Wskazanie podmiotów bezpośrednio podległych Ministrowi Obrony Narodowej (art. 1 pkt 3 projektu).

Ministrowi Obrony Narodowej podlegaliby bezpośrednio: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych i Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. Ponadto wskazuje się, że podmiotami, które podlegają Ministrowi Obrony Narodowej są Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego.

4. Usytuowanie Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jako organu pomocniczego Ministra Obrony Narodowej w kierowaniu całokształtem działalności Sił Zbrojnych. Uchylenie jego kompetencji dotyczących dowodzenia w imieniu Ministra Obrony Narodowej w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, zniesienie obowiązku opiniowania lub wnioskowania przez ten organ decyzji w sprawach związanych ze strukturą organizacją i działalnością Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz określenie na nowo jego zakresu zadań (art. 1 pkt 3 i 5 projektu).

Z uwagi na rozdzielenie funkcji planowania strategicznego, dowodzenia ogólnego oraz dowodzenia operacyjnego, kierowanie całokształtem działalności Sił Zbrojnych Minister Obrony Narodowej będzie realizował przy pomocy Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Natomiast Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego zostanie jego organem pomocniczym w tych sprawach, który będzie wykonywał swoje zadania (tak jak obecnie) przy pomocy Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

5. Określenie pozycji ustrojowej Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych w strukturze dowodzenia Siłami Zbrojnymi (art. 3 pkt 3 projektu).

Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych będzie dowodził rodzajami Sił Zbrojnych i odpowiadał za ich przygotowywanie do realizacji zadań operacyjnych, z wyłączeniem części Sił Zbrojnych, o których mowa w art. 3 pkt 3 projektu (w zakresie dodawanego art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej). Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych będzie wykonywał swoje zadania przy pomocy Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, którego szczegółowy zakres działania, siedzibę i strukturę organizacyjną określi Minister Obrony Narodowej w drodze zarządzenia.

6. Określenie pozycji ustrojowej Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych w strukturze dowodzenia Siłami Zbrojnymi (art. 3 pkt 3 projektu).

Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych będzie odpowiadał za operacyjne dowodzenie częścią Sił Zbrojnych podporządkowaną mu na podstawie decyzji Ministra Obrony Narodowej. Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych będzie wykonywał swoje zadania przy pomocy Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, którego szczegółowy zakres działania, siedzibę i strukturę organizacyjną określi Minister Obrony Narodowej w drodze zarządzenia.

7. Usprawnienie mechanizmu przechodzenia ze stanu „P” na stan „W” (w aspekcie personalnym) dzięki dodaniu podstawy prawnej umożliwiającej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wskazanie osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny (art. 3 pkt 2 projektu).

Zgodnie z art. 134 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Aby umożliwić właściwe przygotowanie do działania w czasie wojny Naczelnego Dowództwa Sił Zbrojnych, Prezydent będzie wskazywał, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, osobę przewidzianą do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych na czas wojny.

Projektowana nowelizacja nie zmieni procedur dotyczących mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, które wynikają wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy zasadniczej. Pozwoli natomiast stworzyć właściwe mechanizmy przechodzenia z systemu pokojowego na wojenny system dowodzenia oraz przygotować określone osoby do realizacji zadań wynikających ze sprawowania tej niezwykle ważnej funkcji, w tym w ramach krajowych ćwiczeń systemu obronnego państwa.

Pozostałe propozycje zmian w ustawie o urzędzie Ministra Obrony Narodowej są konsekwencją zmian, jakie zaszły w systemie prawnym od wejścia w życie tej ustawy.

W rezultacie proponuje się:

- 1) nowe brzmienie przepisu art. 1 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej;
- 2) zastąpienie dotychczasowych wyrażeń „organy administracji państwowej” wyrażeniami „organy administracji rządowej” stosownie do terminologii zawartej m.in. w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – por. art. 1 pkt 2 projektu;

Na skutek wprowadzenia zmian w strukturze dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (zastąpienie dotychczasowych dowódców Wojsk Lądowych, Sił

Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych oraz Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych RP Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych) konieczne się stało wprowadzenie zmian aktualizacyjnych (w zakresie terminologii) w następujących ustawach:

- 1) ustawie z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich;
- 2) ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej;
- 3) ustawie z dnia 23 września 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium;
- 4) ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową;
- 5) ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych;
- 6) ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego;
- 7) ustawie z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich;
- 8) ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim.

Z uwagi na zakres i istotę zmian projekt przewiduje następujące przepisy dostosowujące i przejściowe:

- 1) z dniem wejścia w życie ustawy likwiduje się Dowództwo Wojsk Lądowych, Dowództwo Sił Powietrznych, Dowództwo Marynarki Wojennej i Dowództwo Wojsk Specjalnych;
- 2) z dniem wejścia w życie ustawy Minister Obrony Narodowej utworzy Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych;
- 3) z dniem wejścia w życie ustawy Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych staje się Dowództwem Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych;
- 4) z dniem wejścia w życie ustawy Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych wstępuje w prawa i obowiązki dowódców Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych, a Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych wstępuje w prawa i obowiązki Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych;
- 5) sprawy wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy prowadzone przez:
 - a) dowódców Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej i Wojsk Specjalnych przejmuje Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych,
 - b) Dowódcę Operacyjnego Sił Zbrojnych przejmuje Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych;
- 6) z dniem wejścia w życie ustawy część Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

podporządkowana Dowódcy Operacyjnemu Sił Zbrojnych na podstawie dotychczasowych przepisów staje się częścią Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej podporządkowaną Dowódcy Operacyjnemu Rodzajów Sił Zbrojnych.

Przewiduje się, że projektowana regulacja wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.), dlatego nie podlega notyfikacji ani obowiązkowi przedstawienia instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii.

Przedmiot projektowanych regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji w Rządowym Procesie Legislacyjnym. W trakcie prac nad projektem nie zgłosiły się podmioty zainteresowane pracami nad nim.