

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Kierowanie i dowodzenie
siłami zbrojnymi

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

41

kwiecień 2018 r.

Warszawa 2018

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
Paweł Soloch

Redaktor naczelny: gen. bryg. dr Jarosław Kraszewski

Zastępca redaktora naczelnego: Monika Biernat

Konsultacja merytoryczna: gen. dyw. w st. spocz. dr Romuald Ratajczak, Marek Surmański

Redakcja: Monika Biernat, Michał Grzelak, Joanna Kwaśniewska-Wróbel, Marcin Skowron

Tłumaczenie abstraktów: Aneta Wiśniewska-Sołtykiewicz

Adres redakcji:

ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Tel.: +48 22 695 18 77, Faks: +48 22 695 18 63

E-mail: redakcja@bbn.gov.pl

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

Wydawca: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Numer ISSN 1896-4923

Nakład: 500 sztuk

Kopiowanie całości bądź części artykułów możliwe jest tylko za zgodą redakcji.

Opinie wyrażone w artykułach są poglądami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Skład, korekta, druk i oprawa:

Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

www.jakubiccy.com.pl

(...) wyzwaniem stojącym przed nami jest wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi szczebla strategicznego, operacyjnego i taktycznego czasu pokoju, kryzysu i wojny. (...) oczekuję, że nowy system kierowania i dowodzenia w maksymalnie skuteczny sposób zapewni zdolności do prowadzenia działań połączonych oraz kompatybilności ze strukturą dowodzenia NATO. Konieczne jest wyraźne wyodrębnienie szczebla operacyjnego, zwłaszcza na czas zagrożenia wojennego.

Fragment wystąpienia Zwierzchnika Sił Zbrojnych
Prezydenta RP Andrzeja Dudy
podczas odprawy kierowniczej kadry MON
i Sił Zbrojnych RP; Warszawa, 12 kwietnia 2017 r.

Spis treści

Słowo wstępne	13
---------------	----

Paweł Solocho – Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

Nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Obrona terytorium i współdziałanie z NATO	15
---	----

Paweł Solocho

Dotychczasowy system kierowania i dowodzenia, wprowadzony 1 stycznia 2014 r., niestety nie spełnił wszystkich oczekiwań. Dlatego priorytetem dla Prezydenta Andrzeja Dudy, ale i rządu, stało się przeprowadzenie w nim zmian. Prezydent wskazał na konieczność wzmocnienia roli Szefa Sztabu Generalnego WP oraz przywrócenia poszczególnych dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych. Wyraził także oczekiwanie, że nowy system kierowania i dowodzenia zapewni zdolności do prowadzenia działań połączonych oraz będzie kompatybilny ze strukturą dowodzenia NATO. Kluczowe powinno być także rozdzielenie zadań o charakterze polityczno-strategicznym, od zadań związanych z bezpośrednim dowodzeniem operacją obronną.

Operacyjny poziom działań militarnych – implikacje dla systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP	21
---	----

Jarosław Kraszewski

W świetle obecnych uwarunkowań dotyczących funkcjonowania operacyjnego poziomu działań militarnych istnieje potrzeba nowego spojrzenia na kwestie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Autor skoncentrował się na kilku najważniejszych czynnikach, między innymi na dowodzeniu teatrem działań wojennych (teatrem operacji) oraz przygotowaniu i prowadzeniu operacji połączonej. Poruszył ponadto kwestie zadań, struktury organizacyjnej oraz relacji między dowództwem na poziomie operacyjnym, a jego otoczeniem (poziomem strategicznym i taktycznym). Omówił również opracowywaną przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego koncepcję zmian w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, dotyczącą potrzeby sformowania Dowództwa Sił Połączonych.

Uwarunkowania i wyznaczniki reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP	39
--	----

Adam Brzozowski

Rozwój technologii, coraz bardziej skomplikowane systemy uzbrojenia, rosnąca wielowymiarowość pola walki powoduje, że dowodzenie, zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i technicznym, staje się decydującym czynnikiem powodzenia w walce. Są to kluczowe determinanty zmian, które powinny być wzięte pod uwagę podczas prac nad nowym systemem kierowania i dowodzenia (SKiD) Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej

Polskiej. Autor zwraca ponadto uwagę na inne determinanty przyszłego systemu, które zawarte są chociażby w teorii organizacji i zarządzania, narodowej i sojuszniczej praktyce doktrynalnej, doświadczeniu historycznym czy też wnioskach z diagnozy bieżącego funkcjonowania systemu, zwłaszcza zidentyfikowane dysfunkcje i niedomagania. Niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania i syntetycznego przybliżenia różnorodnych uwarunkowań i wyznaczników reformy SKiD.

Kierowanie obroną państwa – najistotniejsze uwarunkowania prawne

55

Karol Stec

Artykuł przedstawia uwarunkowania prawne procesu kierowania obroną państwa. Opracowanie obejmuje opis podmiotów uczestniczących w tym procesie, ich powiązania kompetencyjne oraz niekiedy skomplikowane rozwiązania prawne wynikające z konstytucji i przepisów niższego rzędu. Dla celów porządkowych sam proces kierowania obroną został podzielony na trzy fazy, które zostały szczegółowo opisane. W treści zasygnalizowano również szerszy kontekst przygotowań obronnych tworzących warunki do efektywnego kierowania obroną. Jednym z poruszonych w opracowaniu zagadnień są również procesy, które mogą, ale nie muszą zaistnieć w toku kierowania obroną. Dodatkowo, zwrócono uwagę na komplikacje wynikające z równoległego funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i systemu zarządzania kryzysowego, jednocześnie poświęcając dużo uwagi dualizmowi władzy wykonawczej w polskim porządku prawnym.

Skuteczność i jakość w dowodzeniu

79

Jarosław Wolejszo

Skuteczność w dowodzeniu jest jednym z najważniejszych elementów przygotowania i prowadzenia działań militarnych i niemilitarnych. Skuteczność taką zapewniają między innymi zautomatyzowane systemy dowodzenia i kierowania walką. One dostarczają informacji o przeciwniku jak i wojskach własnych. Od terminowości i aktualności tychże informacji zależy powodzenie w walce. W niniejszym artykule przedstawiono ważność zautomatyzowanych systemów wspomagania kierowania i dowodzenia walką podczas planowania i prowadzenia współczesnych działań.

System dowodzenia w ramach reagowania kryzysowego i aktywacji Grup Bojowych Unii Europejskiej

103

Cezary Podlasiński

Zwiększające się w ostatnich latach zaangażowanie Unii Europejskiej w operacje reagowania kryzysowego, mające na celu zwiększanie bezpieczeństwa zarówno w samej Europie jak i strefie jej zainteresowania, wymusiło transformację struktur dowodzenia adekwatnych do zadań z jednoczesnym dostosowaniem procesów planowania i dowodzenia zbliżonych do funkcjonujących w NATO. Przyjęta przez UE struktura dowodzenia, głównie oparta jest na stałych i tymczasowych dowództwach poziomu strategiczno-wojskowego dla rotacyjnie tworzonych Grup Bojowych, które w opinii dowódców

tego szczebla zasadniczo spełniają swoje zadania. Autor artykułu przedstawia wybrane elementy systemu dowodzenia, w ramach reagowania kryzysowego i aktywacji GB UE, ze szczególnym uwzględnieniem poziomów dowodzenia oraz zasadniczych zadań realizowanych przez poszczególne instytucje, dowództwa oraz osoby funkcyjne, na bazie ostatniego dyżuru z Polską jako państwem ramowym w 2016 r.

Poziomy kierowania obronnością i dowodzenia siłami zbrojnymi 117
w Sojuszu Północnoatlantyckim i wybranych państwach NATO
- teoria i praktyka

Na podstawie książki Janusza Kręcikija i Jacka Lewandowskiego *Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym*, wydanej przez Krakowską Akademię im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM 2015.

Biogramy autorów 167

Table of contents

Preface	13
---------	----

Paweł Soloch – Head of the National Security Bureau

New Command and Control System of the Armed Forces. Territorial defence and cooperation with NATO	15
--	----

Paweł Soloch

The command and control system launched on January 1, 2014 and currently in place has unfortunately fallen short of expectations. Therefore, it is a priority both for President Andrzej Duda and for the Polish Government to introduce some changes into it. The President has indicated the need to strengthen the role of the Chief of General Staff and to restore individual commands of the Armed Forces Services. Moreover, the President expects that the new command and control system will ensure the conduct of joint operations and compatibility with NATO command structure. Furthermore, a matter of key importance should be the separation of political and strategic tasks on the one hand and those connected with direct command of defence operations on the other.

Operational level of military activities – implications for Command and Control System of the Polish Armed Forces	21
--	----

Jarosław Kraszewski

Given the current determinants of the operational-level military activities, there is a need to take a fresh look at matters pertaining to command and control of the Armed Forces. In his paper, the author focuses on some most significant factors, including among others commanding of the war theatre (operations theatre) as well as the preparation for and running of a joint operation. Moreover, he raises issues connected with the organizational structure as well as relations between the operational-level command and its environment (the strategic and tactical levels). The author also discusses the concept of changes in the Command and Control System of the Polish Armed Forces as currently developed by the National Security Bureau, with a need to establish a Joint Force Command.

Conditions and determinants of the reform of Polish Armed Forces Command and Control System	39
--	----

Adam Brzozowski

Technological development, increasingly sophisticated armaments systems and growing multi-dimensionality of the battlefield make command, both in terms of the organization as well as technology, a decisive success factor during the battle. These are key determinants of changes which should be taken into account during works on the new command and control system of the Polish Armed Forces. Other determinants of the future system are also worth considering, such as the ones included in the theory of or-

ganization and management, the national and allied doctrines, historical experience, and conclusions from the assessment of the currently functioning system, especially its identified flaws and shortcomings. This paper is an attempt at defining and briefly outlining diverse conditions and determinants of the command and control system.

Managing state defence – most important legal aspects 55

Karol Stec

The paper describes legal aspects of the state defence management process. It characterizes entities which participate in the process, their competence-based interdependencies and occasionally some complex legal solutions resulting from the Constitution and acts of law. To ensure clarity, the very management process is split into three phases, followed by detailed descriptions. A wider context pertaining to defence preparations which ensure effective management of defence is also briefly referred to. Among others, the paper touches upon processes which might but do not necessarily have to emerge during the defence management process. Furthermore, the article flags out complications resulting from the parallel functioning of the national security management system and the crisis management system. At the same time, much attention is devoted to the dual character of the executive power in the Polish legal system.

Effectiveness and quality in command 79

Jarosław Wolejszo

Effectiveness in command is one of the most important elements of preparing and conducting military and non-military activities. Such effectiveness is ensured by, among others, automated command and control systems. They provide all information about the opponent as well as their own forces. The success in combat depends on the timeliness and relevance of this information. This article presents the validity of automated combat control and command systems during planning and conducting contemporary activities.

Command system as part of crisis response and activation of the European Union Battle Groups 103

Cezary Podlasiński

Increased engagement of the European Union in Crises Response Operations with the main goal being better security, both within Europe as well as in its area of interests, made it necessary to establish a new C2 structure relevant to new tasks and adjust the planning and command process to make it compatible with that of NATO. Based on the opinion of many tactical-level commanders, the C2 structure adopted by the UE that is largely based on permanent and temporary military strategic level commands for rotational Battle Groups, has been sufficient so far. The author of the article describes selected elements of the C2 system related to Crisis Response Operations and activation of the European Union Battle Groups focusing on all command levels, as well as on the main tasks carried out by individual institutions and key personnel involved in the process in 2016, with Poland as a framework nation.

Levels of defence control and commanding of armed forces in the North Atlantic Alliance and selected NATO countries - theory and practice	117
Based on the book by J. Kręcikij and J. Lewandowski <i>The command organization at the strategic and operational level</i> , issued by the Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, Oficyna Wydawnicza AFM 2015	
About the authors	167

Słowo wstępne

Szanowni Państwo,

kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe” podejmuje kwestie związane z wewnętrznym oraz międzynarodowym bezpieczeństwem Polski. Tym razem skoncentrowaliśmy uwagę na jednym z najważniejszych wyzwań, przed którymi stoją obecnie Siły Zbrojne RP, czyli reformie systemu kierowania i dowodzenia.

Stanowisko Biura Bezpieczeństwa Narodowego w tych kwestiach zostało przedstawione w artykule rozpoczynającym wydanie. Zgodnie z nim kluczowe jest wzmocnienie roli Szefa Sztabu Generalnego WP, przywrócenie dowództw rodzajów Sił Zbrojnych, ale także zapewnienie szczelności operacyjnego, który – przykładem innych państw NATO – odpowiadałby za prowadzenie operacji połączonych. Koncepcja ta jest przedmiotem prac zespołu Ministerstwa Obrony Narodowej oraz BBN, powołanego za aprobatą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy w lutym tego roku.

W kolejnym tekście gen. bryg. dr Jarosław Kraszewski pisze o zasadności sformowania Dowództwa Sił Połączonych, mającego na celu zapewnienie efektywnego dowodzenia na poziomie operacyjnym. Tekst przybliży czytelnikom współczesne uwarunkowania prowadzenia operacji połączonych, polegających m.in. na pełnym wykorzystaniu możliwości i efektów działania różnych rodzajów sił zbrojnych.

Poruszamy także zagadnienia bezpośredniego kierowania obroną państwa. Płk dr Adam Brzozowski przekonuje do wyraźniejszego rozdzielenia obszaru kierowania od sfery dowodzenia wojskiem oraz przedstawia rekomendacje zmian w tym obszarze opracowane przez ekspertów Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Natomiast o aspektach prawnych kierowania obroną państwa pisze Karol Stec, szczegółowo analizując relacje i zadania podmiotów uczestniczących w tym procesie. Autor odnosi się do problemu dualizmu władzy wykonawczej w Polsce oraz sygnalizuje potrzebę stworzenia zintegrowanego zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Temat wykorzystywania nowych technologii dla skutecznego wspierania dowodzenia i kierowania walką przedstawiony jest w tekście płk. rez. prof. dr. hab. Jarosława Wołęjszy. Autor wskazuje, że w czasie prowadzenia współczesnych działań militarnych i niemilitarnych zautomatyzowane

systemy dostarczają niezbędnej wiedzy, od której zależy powodzenie w potencjalnym konflikcie.

Ostatnią problematyką podjętą w kwartalniku jest system dowodzenia w ramach reagowania kryzysowego i aktywacji Grup Bojowych Unii Europejskiej. Gen. dyw. dr Cezary Podlasiński przedstawia w nim wybrane poziomy dowodzenia, wyraźnie określające podział na obszary odpowiedzialności dla szczebli politycznych jak i wojskowych w procesach planowania i kierowania poszczególnymi operacjami UE.

Publikację tę oddaję w Państwa ręce w momencie, w którym wraz z Ministerstwem Obrony Narodowej ostatecznie uzgadniamy kształt przyszłego systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Mam nadzieję, że przyczyni się ona do lepszego zrozumienia zmian oraz problematyki tak ważnej dla funkcjonowania państwa oraz Sił Zbrojnych w czasie kryzysu i wojny.

Paweł Soloch

Sekretarz Stanu
Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

Nowy system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Obrona terytorium i współdziałanie z NATO

Paweł Soloch

Dotychczasowy system kierowania i dowodzenia, wprowadzony 1 stycznia 2014 r., niestety nie spełnił wszystkich oczekiwań. Dlatego priorytetem dla Prezydenta RP Andrzeja Dudy, ale i rządu, stało się przeprowadzenie w nim zmian. Prezydent wskazał na konieczność wzmocnienia roli Szefa Sztabu Generalnego WP oraz przywrócenia poszczególnych dowództw rodzajów Sił Zbrojnych. Wyraził także oczekiwanie, że nowy system kierowania i dowodzenia powinien zapewnić zdolności do prowadzenia działań połączonych oraz będzie kompatybilny ze strukturą dowodzenia NATO. Kluczowe powinno być także rozdzielenie zadań o charakterze polityczno-strategicznym, od zadań związanych z bezpośrednim dowodzeniem operacją obronną.

W obecnie obowiązującym systemie kierowania i dowodzenia, wprowadzonym na początku 2014 r., rozdzielone zostały funkcje planowania, strategicznego przygotowania oraz utrzymywania i użycia Sił Zbrojnych RP między trzy organy: Szefa Sztabu Generalnego WP, Dowódcę Generalnego Rodzajów SZ i Dowódcę Operacyjnego Rodzajów SZ. Doprowadziło to do rozmycia odpowiedzialności, nakładania się uprawnień i potencjalnych sporów kompetencyjnych. Dodatkowo ograniczenie roli Szefa Sztabu Generalnego sprawiło, że najwyższy stopniem wojskowy w polskich siłach zbrojnych, pozbawiony funkcji dowódczych, nie może być równorzędnym partnerem dla swoich odpowiedników z państw NATO. Dlatego priorytetem dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudy oraz rządu stało się przeprowadzenie potrzebnych korekt i zmian w systemie kierowania i dowodzenia.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że Prezydent RP jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych RP kierujący obroną państwa i ponoszący za to konstytucyjną odpowiedzialność, dysponuje szczególnym mandatem do formułowania oczekiwań co do kształtu struktur bezpośrednio podległych

mu w czasie kryzysu i wojny. W prerogatywach prezydenta znajdują się także decyzje dotyczące organizacji wojennego systemu dowodzenia, będącego ważną częścią całego systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP.

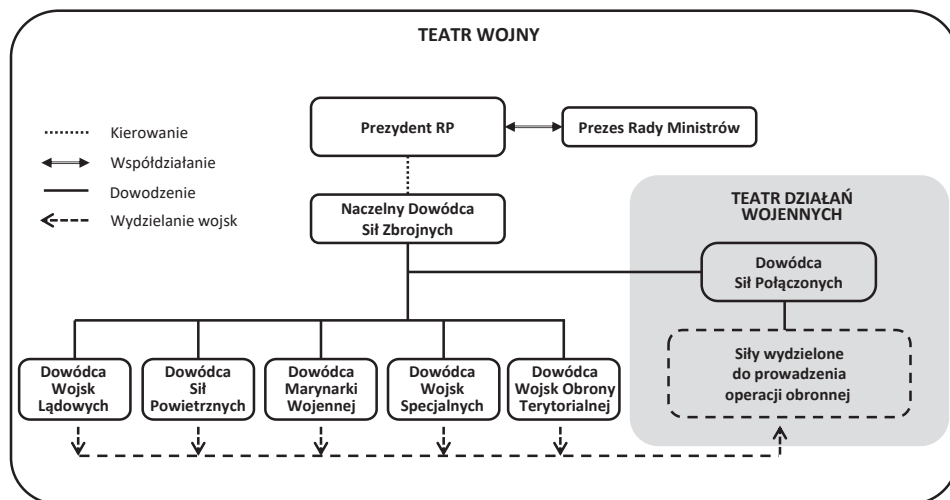
Dlatego też w celu wypracowania nowych rozwiązań już w 2016 r. prezydent odbył szereg spotkań i konsultacji w sprawie pożądanego kierunku zmian. Służyły temu narady w Sztabie Generalnym WP, Dowództwie Generalnym RSZ i Dowództwie Operacyjnym RSZ, liczne indywidualne rozmowy prezydenta z najwyższymi dowódcami wojskowymi, a także konsultacje z sojusznikami, w tym głównodowodzącymi siłami NATO – generałami Philipem Breedlovem oraz Curtisem Scaparrottim. Równolegle, na polecenie zwierzchnika sił zbrojnych, prowadzone były prace w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. W tym czasie kierownictwo BBN m.in. złożyło wizyty we wszystkich najważniejszych dowództwach NATO. Tam dyskutowaliśmy o rozwiązaniach mogących zapewnić skuteczne współdziałanie operacyjne Sił Zbrojnych RP z wojskami sojusznikami.

Ważnym punktem było podpisanie przez prezydenta na początku 2017 r. strategicznego dokumentu nowelizującego główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP, gdzie formalnie uznano reformę systemu kierowania i dowodzenia za priorytet dla sił zbrojnych.

Szczegółowe rekomendacje co do kształtu systemu prezydent przedstawił 12 kwietnia 2017 r. podczas odprawy kierowniczej kadry MON i Sił Zbrojnych RP, będącej najważniejszym dorocznym merytorycznym spotkaniem z wojskiem. Prezydent wskazał wtedy na konieczność wzmocnienia roli Szefa Sztabu Generalnego i przywrócenia poszczególnych dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych. Wyraził także pogląd, że nowy system kierowania i dowodzenia powinien zapewnić zdolności do prowadzenia działań połączonych, być kompatybilny ze strukturą dowodzenia NATO. Wyodrębniony w nim powinien zostać szczebel operacyjny, zwłaszcza na czas zagrożenia i eskalacji konfliktu militarnego.

W ślad za rekomendacjami prezydenta, w BBN przygotowane zostały propozycje zmian w systemie kierowania i dowodzenia, w których obok przywrócenia roli Szefa Sztabu Generalnego WP oraz dowództw Rodzajów Sił Zbrojnych, zaproponowano utworzenie Dowództwa Sił Połączonych. Za takim kierunkiem zmian przemawiało wiele powodów istotnych dla funkcjonowania Sił Zbrojnych RP – w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Rysunek 1. Idea systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w czasie wojny



Źródło: opracowanie BBN.

Pierwszym z nich było zwiększenie zdolności w siłach zbrojnych do prowadzenia działań połączonych. Każda współczesna operacja wojskowa, narodowa czy koalicyjna będzie operacją połączoną. Czyli taką, w której uczestniczyć będą komponenty z różnych rodzajów sił zbrojnych: wojsk lądowych, sił powietrznych, marynarki wojennej, wojsk specjalnych czy wojsk obrony terytorialnej. Stąd uzasadnione jest wyodrębnienie w strukturze dowodzenia instytucji na co dzień odpowiedzialnej za przygotowanie, organizację oraz realizację takich działań, zwłaszcza w czasie zagrożenia wojennego. Roli tej nie powinna pełnić struktura, która w czasie pokoju nie przygotowuje się do pełnienia tego rodzaju funkcji.

Kolejnym argumentem przemawiającym za ustanowieniem stanowiska dowódcy połączonego była konieczność odciążenia powoływanego przez Prezydenta RP na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (którym, co do zasady mianowany powinien być Szef Sztabu Generalnego WP).

W warunkach operacji obronnej zadaniem Naczelnego Dowódcy ma być przede wszystkim koordynowanie przedsięwzięć wojskowych nie tylko w skali sił zbrojnych, ale także w skali całego państwa – włączając w to elementy systemu pozamilitarnego, a także wymiar sojuszniczy i międzynarodowy. Naczelny Dowódca, funkcjonujący na najwyższym poziomie strategicznym, powinien być odpowiedzialny za współdziałanie z kierownictwem

politycznym państwa oraz prowadzenie konsultacji z głównymi władzami NATO. Ma być łącznikiem między władzami cywilnymi a Siłami Zbrojnymi. Powinien także odpowiadać za przekładanie celów i decyzji politycznych na cele strategiczne dla całości Sił Zbrojnych oraz określanie strategii działania wojsk, która umożliwi realizację zadań wskazanych przez władze państwa i Sojuszu.

Wobec wagi oraz złożoności zadań, Naczelny Dowódca nie powinien być jednocześnie odpowiedzialny za bezpośrednie dowodzenie działaniami wojsk na teatrze działań wojennych. To zadanie winien realizować podległy mu dowódca szczebla operacyjnego. W propozycji BBN byłyby to Dowódca Sił Połączonych. To w jego kompetencjach powinny być: opracowanie i realizacja konkretnych planów na poziomie operacyjnym, a także bezpośrednie dowodzenie operacją bądź operacjami militarnymi. To on dowodziłby wojskami wydzielonymi do prowadzenia operacji militarnej na podstawie rozkazu Naczelnego Dowódcy.

Wobec oczywistych różnic w zadaniach szczebla strategicznego – związanych z koordynacją działań z władzami państwa oraz Sojuszu – a szczebla operacyjnego – związanych z bezpośrednim organizowaniem i dowodzeniem operacją militarną – oczywista staje się konieczność rozdzielenia tych zadań pomiędzy dwie odrębne instytucje.

Idea ustanowienia Dowódcy Sił Połączonych jest również zgodna z dotychczasową praktyką Sojuszu Północnoatlantyckiego, znajdującą odzwierciedlenie w dokumentach formułujących doktrynę obronną NATO. Wskazują one wyraźnie, że dowodzenie operacją sojuszniczą w teatrze działań wojennych zawsze jest realizowane przez dedykowane sojusznicze połączone dowództwo operacyjne.

Dowódca Sił Połączonych odpowiadałby za działania połączone w czasie pokoju, sytuacji kryzysu i wojny. Jako planista (*force planner*) i użytkownik (*force user*) na poziomie operacyjnym dowodziłby przydzielonymi siłami oraz odpowiadałby za planowanie, organizowanie i prowadzenie operacji na terenie kraju i poza jego granicami.

W 2016 r. w czasie szczytu NATO w Warszawie osiągnęliśmy historyczny sukces, ustanawiając ciągłą obecność sił sojuszniczych na wschodniej flance, w tym w Polsce. Dziś zabiegamy o dalsze umacnianie tej obecności, ale i zapewnienie jak najlepszych warunków ich współdziałania z Siłami Zbrojnymi RP. W czasie kryzysu skuteczność takiego współdziałania przesądzić może o powodzeniu całej operacji obronnej.

Zapewnienie tej interoperacyjności i kompatybilności z NATO było kolejnym argumentem przemawiającym za koniecznością ustanowienia

Dowództwa Sił Połączonych. Dzięki temu, że byłoby ono odpowiednikiem sojuszniczego dowództwa połączonego *Allied Joint Force Command* (JFC) w Brunssum, bezpośrednio odpowiedzialnego za operacje militarne Sojuszu na wschodniej flance, możliwe byłoby zapewnienie sprawnej koordynacji i przyjęcia sił sojusznicznych na terytorium RP, a także skuteczne przekształcenie narodowych działań zbrojnych w sojuszniczą operację połączoną.

Ustanowienie Dowództwa Sił Połączonych miałoby ponadto uzasadnienie w kontekście wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Także z tego względu, że po procesie certyfikacji mogłoby dowodzić wydzielonymi siłami sojusznicznymi w ramach wspólnej operacji połączonej. Takie rozwiązanie silniej wiązałoby Sojusz Północnoatlantycki z bezpieczeństwem militarnym Polski.

Niezależnie od słabości i generalnie negatywnej oceny obecnego systemu kierowania i dowodzenia powinniśmy mieć na uwadze dotychczasowe doświadczenia, w tym chociażby próby zapewnienia – niewątpliwie potrzebnego – efektu połączonej w siłach zbrojnych. Zmiany są konieczne, jednak wobec obecnych zagrożeń związanych z sytuacją bezpieczeństwa w regionie, powinny być one wprowadzane w sposób możliwie ewolucyjny. W sposób, który nie zdeorganizowałby procedur dowodzenia oraz zachował ciągłą zdolność sił zbrojnych do reagowania na zagrożenia

W lutym 2018 r., w ślad za uzgodnieniami między prezydentem Andrzejem Dudą a ministrem obrony narodowej Mariuszem Błaszczakiem, powołany został wspólny zespół roboczy, w skład którego weszli przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Jego celem jest przygotowanie rozwiązań w systemie kierowania i dowodzenia, opierających się na doświadczeniach, analizach i rekomendacjach zarówno strony prezydenckiej, jak i rządowej. Mając na uwadze podział kompetencji dotyczących zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi oraz kierowania obroną państwa, prowadzenie prac w ścisłej współpracy, porozumieniu oraz przy uwzględnieniu stanowisk wszystkich odpowiedzialnych w tym obszarze instytucji bezpośrednio przełoży się na usprawnienie mechanizmów współdziałania w sytuacjach ewentualnego kryzysu i zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa.

Operacyjny poziom działań militarnych – implikacje dla systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP

Jarosław Kraszewski

W świetle obecnych uwarunkowań dotyczących funkcjonowania operacyjnego poziomu działań militarnych istnieje potrzeba nowego spojrzenia na kwestie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Autor skoncentrował się na kilku najważniejszych czynnikach, między innymi na dowodzeniu teatrem działań wojennych (teatrem operacji) oraz przygotowaniu i prowadzeniu operacji połączonej. Poruszył ponadto kwestie zadań, struktury organizacyjnej oraz relacji między dowództwem na poziomie operacyjnym, a jego otoczeniem (poziomem strategicznym i taktycznym). Omówił również opracowywaną przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego koncepcję zmian w systemie kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, dotyczącą potrzeby sformowania Dowództwa Sił Połączonych.

Współczesne wojny i konflikty toczą się na czterech poziomach działań: politycznym, strategicznym, operacyjnym (na poziomie teatru działań wojennych) i taktycznym. Każdy z nich, licząc od politycznego w dół, osadzony jest wewnątrz poprzedniego. Zapewnia to pożądaną spójność i sprawia, że cele na wszystkich poziomach są zbieżne. Absolutnie nieodzownym jest poziom polityczny, stanowiący źródło siły i decyzji, ponieważ trudno sobie wyobrazić armie krążące wokół pustego pola w poszukiwaniu okazji do bitwy¹.

W kontekście działań Sił Zbrojnych RP (SZ RP) najistotniejszym jest funkcjonowanie poziomu strategicznego. Głównym jego elementem, w polskich uwarunkowaniach, jest szef Sztabu Generalnego WP wraz ze Sztabem Generalnym WP (SG WP)². Kolejnym istotnym poziomem jest tzw. łącznik pomiędzy strategią a taktyką, czyli poziom operacyjny. W literaturze przed-

¹ R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 32.

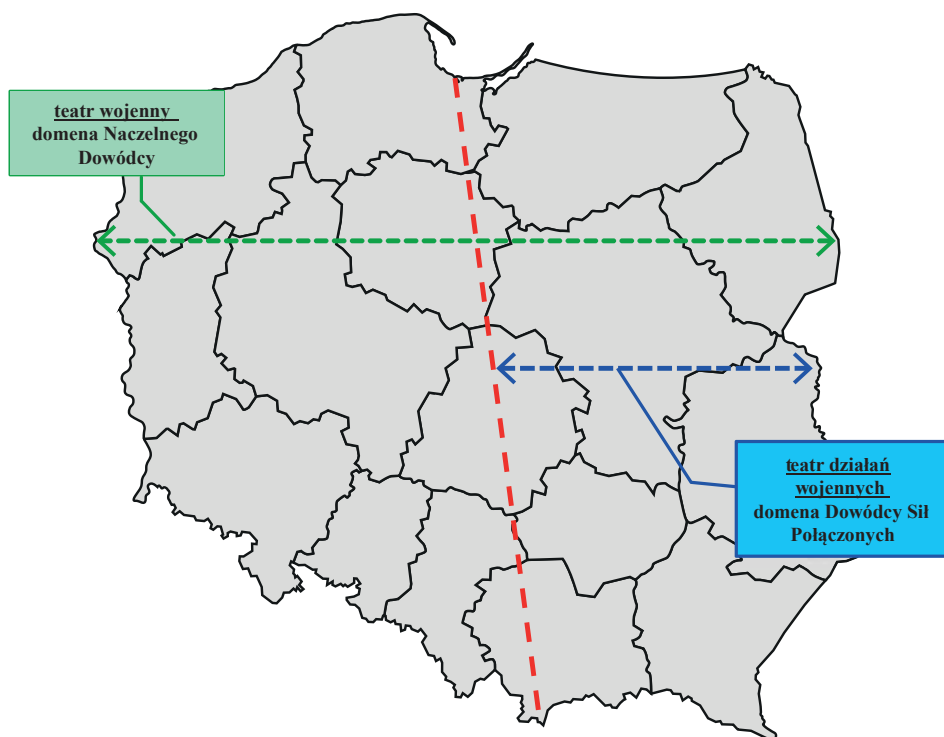
² W rozwiązaniach innych armii państw NATO i UE funkcjonuje stanowisko Szefa Obrony, tzw. *Chief of Defence (CHOD)*.

miotu można również znaleźć odniesienia dotyczące poziomu działań połączonych (teatru operacji) lub poziomu teatru działań wojennych.

Obszary prowadzenia działań militarnych

Rozważania dotyczące poziomów działań militarnych należy rozpocząć od przedstawienia dwóch zasadniczych definicji dotyczących: teatru wojny i teatru działań wojennych (teatr operacji). Zrozumienie znaczenia sformułowań oraz występujących zależności między nimi (rysunek 1), stanowi podstawę do dalszych rozważań dotyczących operacyjnego poziomu działań militarnych.

Rysunek 1. Teatr wojny i teatr działań wojennych – idea



Źródło: opracowanie własne.

Priorytetowym terminem, w tym kontekście, jest oczywiście teatr wojny rozumiany jako „(...) obszar lądowy, powietrzny i oceaniczno-morski,

który jest lub może być bezpośrednio wykorzystany do prowadzenia działań wojennych. Teatr wojny jest wyznaczony przez narodowy organ dowodzenia lub dowódcę regionu geograficznego i może zawierać więcej niż jeden teatr operacji”³.

Analizując definicję teatru wojny można stwierdzić, że w przypadku agresji na Polskę i decyzji politycznej o rozpoczęciu działań wojennych (użyciu SZ RP do odparcia agresji w celu zachowania nienaruszalności granic i niepodzielności jego terytorium⁴), pierwszą decyzją jaką podejmie Prezydent RP, wraz z Naczelnym Dowódcą SZ (ND SZ) po objęciu przez niego dowodzenia, będzie zakwalifikowanie całego terytorium RP jako obszaru teatru wojny⁵. W zależności od wniosków opracowanych w procesie analizy kierunków zagrożeń oraz zamiarów strony przeciwnej (agresora), ND SZ może podzielić obszar geograficzny teatru wojny na kilka odrębnych (niekoniecznie posiadających wspólne granice geograficzne) teatrów działań wojennych (teatrów operacji).

Według przytoczonego wcześniej *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* teatr działań wojennych⁶ to obszar wymagany do prowadzenia lub wsparcia określonych działań w ramach teatru wojny⁷. Teatr działań wojennych (TDW) obejmuje część teatru wojny niezbędną do prowadzenia jednej lub kilku operacji⁸, zgodnie z postawionymi zadaniami strategicznymi (określonymi przez głównodowodzącego teatrem wojny).

Kluczowe w tym aspekcie jest także rozmieszczenie elementów tyłowych (logistycznych) dla zabezpieczenia i wsparcia prowadzonych działań. Rejony i granice TDW są określane przez narodowe dowództwo strategiczne w uzgodnieniu z kierownictwem politycznym państwa. Podstawą do określenia liczby TDW oraz ich rejonów i granic są zadania strategiczne wynikające z ogólnego planu wojny, z włączeniem dążeń politycznych, potrzeb

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wydanie szóste, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 146.

⁴ Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Zob.: *Konstytucja RP*, rozdz. 1, art. 26, pkt. 1.

⁵ Dopuszcza się ogłoszenie, również zakwalifikowanie części terytorium RP. Należy domniemywać, że w takiej sytuacji teatr wojny będzie tożsamy z teatrem działań wojennych ze względu na znaczące ograniczenia geograficzne.

⁶ W literaturze fachowej często używany jest skrót TDW (teatr działań wojennych).

⁷ *Słownik terminów...*, *op.cit.*, s. 146.

⁸ Operacja – to zespół walk (bojów) prowadzonych w obszarze operacji, zgodnie z zamiarem dowódcy operacyjnego i pod jego bezpośrednim dowództwem, dla osiągnięcia celu strategicznego (celów operacyjnych). Zob. *Leksykon obronności. Polska i Europa*, red. naukowa M. Huzarski i J. Wołęjszo, wyd. Bellona, Warszawa 2014, s. 28.

ekonomicznych, geograficznych i czynników militarnych w ramach zawiązanych wcześniej sojuszy i koalicji⁹.

W zależności od konkretnych warunków polityczno-wojskowych oraz rozwoju sytuacji zagrożenia militarnego granice, rola i znaczenie TDW mogą się zmieniać wraz ze zmianą położenia strategicznego. Ważne znaczenie dla działania zgrupowań wojsk ma przygotowanie TDW, które jest prowadzone według wcześniej opracowywanych planów, jeszcze w czasie pokoju.

Do zasadniczych elementów przygotowania TDW należą: rozwój sieci drogowej, kolejowej i wodnej, budowa lotnisk, baz lotniczych oraz baz morskich, inżynieryjne przygotowanie rejonów rozmieszczenia środków wojsk raketowych i artylerii oraz elementów obrony przeciwlotniczej, rejonów koncentracji i rozśrodkowania wojsk, tyłów (logistyki), baz i stacji zaopatrzenia, budowa stanowisk kierowania i dowodzenia oraz węzłów łączności, odpowiednia dyslokacja wojsk.

Teatr działań wojennych oznacza także obszar geograficzny, którego zajęcie ze względu na jego znaczenie militarne i polityczne może zmienić ogólną sytuację strategiczną. W tym miejscu trzeba podkreślić, że operacja połączona¹⁰ prowadzona na danym teatrze działań wojennych musi być utożsamiana z czymś więcej niż tylko serią taktycznych bitew i potyczek toczących się w określonym obszarze geograficznym. Dowódca operacji połączonej, prowadzonej w ramach takiego teatru, musi opracować plan operacji, w którym powinien określić ścieżkę dojścia do celu (celów) wyznaczonego przez dowódcę strategicznego. Na tej podstawie przystępuje do prowadzenia uzgodnień działań zmierzających do osiągnięcia celów taktycznych z założeniem, że działania te posłużą osiągnięciu określonego przez niego celu operacyjnego. Kluczowe w prowadzeniu tych przedsięwzięć jest uwzględnienie przez dowódcę, poziomu operacyjnego działań militarnych kontekstu politycznego, który polega przede wszystkim na łączeniu uwarunkowań politycznych danego obszaru prowadzenia działań połączonych z celami określonymi przez decydentów z wyższych poziomów kierowania i dowodzenia.

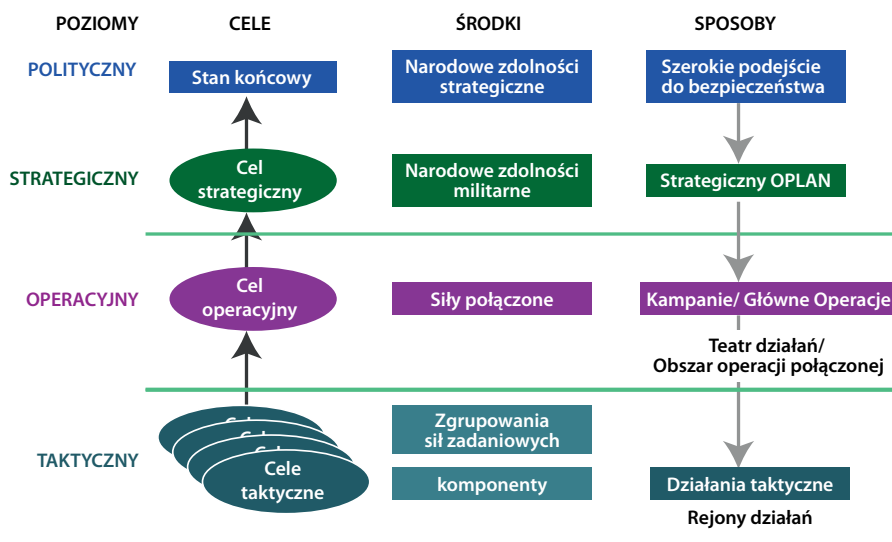
⁹ Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/teatr-dzialan-wojennych;3985849.html>. (dostęp: 7 listopada 2017 r.).

¹⁰ Operacja połączona – to działania, w których biorą udział elementy co najmniej dwóch rodzajów sił zbrojnych. W operacji takiej ma miejsce pełna integracja biorących w niej udział rodzajów sił zbrojnych. Są to działania planowane i realizowane przez jednego dowódcę. Zob. *Leksykon obronności...*, *op.cit.*, s. 29.

Polityczny, strategiczny, operacyjny i taktyczny poziom działań militarnych

Po przedstawieniu istoty oraz powiązań między teatrem wojny a teatrem działań wojennych należy wyjaśnić funkcje poszczególnych poziomów działań (rysunek 2), ze szczególnym wyróżnieniem poziomu operacyjnego.

Rysunek 2. Ogólna idea funkcjonowania poziomów działań



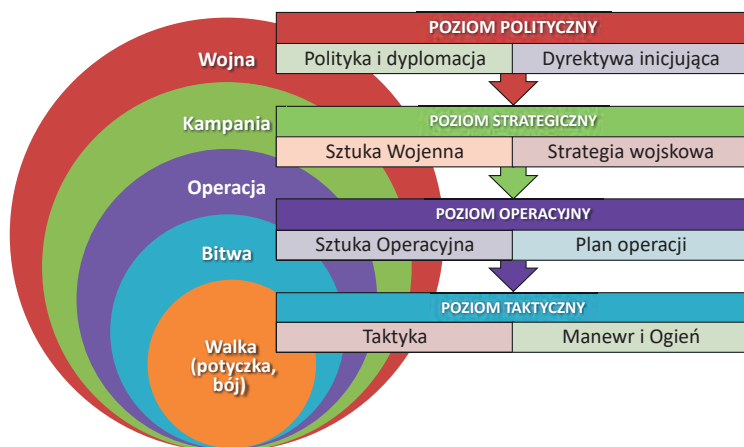
Źródło: P. Paździorek, *Taksonomia operacji – wybrane dylematy terminologiczne*, wykład, Akademia Sztuki Wojennej.

Jak zaznaczono we wstępie do artykułu najważniejszym, z czterech poziomów prowadzenia wojen i konfliktów (rysunek 3), jest poziom polityczny. Prezydent RP, jako kierujący obroną państwa (we współdziałaniu z Radą Ministrów) i wspierany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN)¹¹ ustala (definiuje) narodowe cele polityczne. Nie bez znaczenia w tym procesie jest rola Prezesa Rady Ministrów wraz z rządem, a szczególnie z ministrem obrony narodowej. Prowadzone w tym kontekście dyskusje pomiędzy Prezydentem, Radą Ministrów (w tym ministrem obrony narodowej) i Naczelnym Dowódcą SZ, jak również z członkami Sojuszu skutkują opracowaniem

¹¹ Dotyczy sytuacji w czasie pokoju i kryzysu. W czasie wojny Prezydent RP, jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych, będzie głównie wspierany przez Naczelnego Dowódcę SZ (od momentu jego powołania).

wieloaspektowych analiz polityczno-wojskowych dotyczących konfliktu i możliwości jego eskalacji. Na tej podstawie wyżej wymienione osoby funkcyjne przystępują do opracowania stanu końcowego zaangażowania się państwa w działania z wykorzystaniem wszystkich lub wybranych instrumentów oddziaływania¹². W ten sposób stwarza się warunki do uruchomienia procesu planowania na m.in. dwóch poziomach – strategicznym i operacyjnym, a planowanie realizowane jest metodą równoległą.

Rysunek 3. Poziomy działań militarnych



Źródło: opracowanie własne.

Na poziomie strategicznym, w kontekście działań militarnych, po opracowaniu przez Radę Ministrów wieloaspektowych analiz oraz zapoznaniu się z celami narodowymi oraz stanem końcowym potencjalnych działań, przystępuje się do opracowania strategii wojskowej (militarnej). Jej jądro stanowi zespół idei i pomysłów dotyczących wykorzystania sił zbrojnych wspartych pozostałymi instrumentami oddziaływania państwa. Proces przygotowania takiej strategii bazuje na teorii i praktyce sztuki wojennej¹³. Podczas przygotowywania powyższej strategii, jeżeli zachodzi taka potrzeba, uwzględnia się

¹² Pod pojęciem instrumenty oddziaływania państwa (*diplomacy, information, military, and economic, DIME*) należy rozumieć: *dyplomację, działania informacyjne, siły zbrojne i gospodarkę* (ekonomiczną), <https://www.thelightningpress.com/the-instruments-of-national-power/>, (dostęp: 14 listopada 2017 r.).

¹³ Sztuka wojenna to teoria i praktyka przygotowania państwa (koalicji) i sił zbrojnych do wojny oraz wykorzystania w czasie działań wojennych materialnych, moralnych i militarnych możliwości do realizacji celów i zadań (strategicznym, operacyjnym i taktycznym), nakreślonych przez politykę państwa oraz kierowanie prowadzonymi działaniami. Zob. *Leksykon obronności...*, *op.cit.*, s. 36.

relację pomiędzy celami narodowymi a sojuszniczymi (koalicyjnymi). Dlatego też w trakcie przygotowania strategii działań wojennych Naczelny Dowódca SZ będzie zaangażowany często również jako członek różnych gremiów (wraz z wojskowymi liderami innych państw) w pracach nad określeniem sojuszniczych/koalicyjnych, militarnych celów strategicznych. Podczas prac komitetów ND SZ będzie deklarował oraz doradzał w obszarze jak najbardziej racjonalnego użycia narodowego i sojuszniczego potencjału militarnego (generacji sił) w celu osiągnięcia założonych celów i stanu końcowego działań. Na tym poziomie prowadzi się działania strategiczne, które w odniesieniu do sił zbrojnych, dotyczą określania i osiągania celów wojskowych (militarnych). Działania strategiczne (w sensie wojskowym) są domeną dowództwa strategicznego i przedmiotem dowodzenia strategicznego. Jest ono realizowane przez najwyższe kierownictwo sił zbrojnych, w wymiarze narodowym, sojuszniczym lub koalicyjnym.

Poziom operacyjny to poziom, gdzie następuje przetransponowanie celów strategicznych na cele operacyjne (konceptję operacji) oraz realizacja zadań operacyjnych przez taktyczne użycie wojsk. Zapewnia to powiązanie celów strategicznych z taktycznym wykorzystaniem wojsk. Na tym poziomie działań wojska osiągają cele przez zorganizowanie i przeprowadzenie operacji, czasami kampanii. Prowadzone są one z reguły na dużych obszarach geograficznych i najczęściej z użyciem różnych rodzajów sił zbrojnych w układzie narodowym, sojuszniczym lub koalicyjnym¹⁴. Na tym poziomie wysiłki koncentrują się na projektowaniu, planowaniu i prowadzeniu działań przy zastosowaniu zasad sztuki operacyjnej¹⁵. W tym kontekście przez sztukę operacyjną należy rozumieć zastosowanie kreatywnego myślenia i wyobraźni przez dowódców i sztaby – wspartej przez ich umiejętności, wiedzę i doświadczenie – do projektowania, planowania głównych operacji oraz organizowania i wykorzystania sił zbrojnych do osiągnięcia celów operacyjnych i strategicznych. Prowadzone w ramach tego poziomu działania operacyjne stanowią ogniwo pośrednie między działaniami strategicznymi a taktycznymi. Ich celem jest stworzenie dowódcom taktycznym niezbędnych warunków do wykonania zadań. W związku z powyższym celem dowodzenia operacyjnego jest czasowa i przestrzenna koordynacja działań związków taktycznych i oddziałów różnych rodzajów sił zbrojnych.

¹⁴ *Regulamin Działania Wojsk Lądowych*, Dowództwo Wojsk Lądowych, Warszawa 2008, s. 11.

¹⁵ Przez sztukę operacyjną należy rozumieć dział sztuki wojennej obejmujący teorię i praktykę przygotowania i prowadzenia przez zgrupowania wojsk operacji zmierzających do osiągnięcia celu strategicznego (politycznego) na obszarze teatru działań wojennych. Zob. *Leksykon obronności...*, *op.cit.*, s. 36.

Zasadniczymi elementami wszelkiej taktyki (poziom taktyczny) są ogień i ruch (manewr), zaś podstawowym dylematem taktycznym jest znalezienie właściwych proporcji między wysiłkiem, jakiego wymaga zadanie ciosu przeciwnikowi i nakładem sił potrzebnych do odparcia uderzenia agresora¹⁶. Jest to poziom, na którym planowane i prowadzone są bitwy oraz działania dla osiągnięcia celów militarnych wyznaczonych jednostkom taktycznym. Wspomniane planowanie i prowadzenie realizowane jest według zasad taktyki¹⁷. Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że działania taktyczne to wszelkie działania wojsk w skali taktycznej, rozstrzygane poprzez walki, boje i potyczki.

System kierowania i dowodzenia – założenia

Równolegle do prowadzonego przez Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) Strategicznego Przeglądu Obronnego (SPO)¹⁸ w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) rozpoczęto prace koncepcyjne nad nową wersją Systemu Kierowania i Dowodzenia (SKiD) Siłami Zbrojnymi RP (SZ RP). Uwzględniając wytyczne Prezydenta RP, Zwierchnika Sił Zbrojnych określone na corocznej odprawie kierowniczej kadry MON i SZRP¹⁹, wysiłki koncepcyjne BBN koncentrowane były przede wszystkim na rozwiązaniach dotyczących najwyższych poziomów organizacyjnych działań państwa (polityczny, strategiczny i operacyjny).

W związku z powyższym zespół analityków BBN przeprowadził szereg analiz mających na celu określenie aktualnego stanu wiedzy dotyczącej organizacji systemów kierowania i dowodzenia w ujęciu narodowym, międzynarodowym i sojuszniczym. W wyniku tych badań stwierdzono, że po 2010 r. prace koncepcyjne w NATO, jak również wybranych państwach sojuszniczych, skupiały się przede wszystkim na:

- ujednoliceniu terminologii dotyczącej kierowania i dowodzenia,

¹⁶ R. Smith, *Przydatność...*, *op.cit.*, s. 36.

¹⁷ Taktyka to część składowa sztuki wojennej, specjalność obejmująca teorię i praktykę przygotowania i prowadzenia walki przez pododdziały, oddziały i związki taktyczne jednego lub kilku rodzajów wojsk, ze składu różnych rodzajów sił zbrojnych. Zob. *Leksykon obronności...*, *op.cit.*, s. 36.

¹⁸ Rozpoczętego w 2016 r. i zakończonego prezentacją *Koncepcji Obronnej RP* 23 maja 2017 r. podczas konferencji zorganizowanej w Akademii Sztuki Wojennej.

¹⁹ Odprawa została przeprowadzona 12 kwietnia 2017 r. w Centrum Konferencyjnym Wojska Polskiego, a w swoich wytycznych Prezydent RP Andrzej Duda zwrócił szczególną uwagę na istnienie i funkcjonowanie operacyjnego poziomu działań.

ze szczególnym uwzględnieniem roli i zadań poszczególnych poziomów działań;

- rozwoju teorii sztuki operacyjnej oraz zasad prowadzenia operacji połączonych;
- aktualizacji i dostosowaniu dokumentów doktrynalnych do nowych wyzwań i potrzeb w zakresie prowadzenia działań militarnych.

Na podstawie tych działań uznano, że w wielu przypadkach pojawienie się angielskiego słowa *operations*²⁰, jako podstawy do dokonania różnego rodzaju tłumaczeń, wprowadziło swego rodzaju mętlik terminologiczny w nowo opracowywanych dokumentach narodowych. Mnogość zastosowań i interpretacji tego słowa w języku angielskim przyczyniała się do naturalnego nadużycia jego tłumaczeń w języku polskim. W polskiej literaturze przedmiotu można spotkać stwierdzenia, że batalion, kompania czy nawet pluton prowadził operację pod określonym kryptonimem. Takie podejście znacząco komplikuje i rozmazuje zakres pojęciowy odnoszący się do operacji połączonej. Jednocześnie zauważalne jest odejście od ugruntowanej terminologii wojskowej opisującej działania prowadzone przez poszczególne poziomy działań, tj. wojna, kampania, operacja, bitwa, walka i potyczka. W dalszej części artykułu zostaną przedstawione definicje i zależności pomiędzy pierwszymi trzema, jako głównych rodzajów działań charakteryzujących najwyższe poziomy działań.

Przeprowadzone w BBN rozważania uprawniają do stwierdzenia, że istotą kierowania są procesy informacyjno-decyzyjne przebiegające przede wszystkim w dwóch warstwach:

- funkcjonalnej (planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie),
- zasobowo-kapitałowej (zasoby: ludzkie, rzeczowe, finansowe, technologiczne oraz informacyjno-organizacyjne)²¹.

Na tej podstawie należy stwierdzić, że główną domeną kierowania jest zarządzanie zasobami ludzkimi, rzeczowymi i finansowymi do osiągnięcia przez SZ RP założonych celów. To stwierdzenie pozwala na sformułowanie tezy, że kierowanie jest swego rodzaju dążeniem do kreowania zaplanowanej i pożądaney przyszłości, bazując na analizie doświadczeń z przeszłości oraz funkcjonowania w teraźniejszości i przyszłości.

²⁰ *Operations* – to ogólny termin, który obejmuje akcje – działania (ang. *actions*) militarne dla osiągnięcia celów planu taktycznego, kampanii lub strategicznego. Zob. *JDP 01 UK Joint Operations Doctrine*, 2014.

²¹ Zob.: J. Kręciak, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym*, Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego, Kraków 2015, s. 12.

Nie ulega wątpliwości, że jest to domena polityków odpowiedzialnych za cywilną kontrolę nad armią²².

Poza tym, biorąc pod uwagę turbulentnie zmieniające się środowisko walki, jak również trudności w predykcji najbardziej prawdopodobnych reakcji przeciwnika, może wystąpić sytuacja, w której będzie równocześnie funkcjonować kilka teatrów działań wojennych (w ramach jednego teatru wojny). Zapewne jeden z nich będzie tym głównym (w gestii Dowódcy Sił Połączonych), a pozostałe w odpowiedzialności dowódców poszczególnych komponentów SZ RP. Nie zmienia to faktu, że w każdej z takich sytuacji głównym reżyserem i dyrygentem działania oraz użycia SZRP (jednoosobowe dowodzenie i odpowiedzialność za użycie wojska) będzie ND SZ²³.

W tym kontekście należy podkreślić znaczenie kampanii²⁴ i operacji, które będą wspierały osiągnięcie celów strategicznych oraz przyczyniały się bezpośrednio lub pośrednio do realizacji działań politycznych. Na podstawie zależności, polegającej na tym, że kampania składa się z kilku operacji można stwierdzić, że istnieje konieczność posiadania dwóch poziomów dowodzenia odpowiedzialnych za planowanie, przygotowanie i przeprowadzenie odrębnych dla kampanii i operacji. Potwierdza to także zależność pomiędzy teatrem wojny a teatrem działań wojennych, gdzie odpowiedzialność za działania w tych obszarach powinny ponosić odpowiednio dowództwo poziomu strategicznego i operacyjnego.

Uwarunkowania prowadzenia operacji połączonych. Siły Połączone i dowodzenie nimi

Skupiając się przede wszystkim na poziomie operacyjnym można stwierdzić, że obecnie i w dającej przewidzieć się przyszłości wszystkie operacje są i będą połączone²⁵ ze względu na konieczność osiągania celu przy jak najmniejszych nakładach, a przede wszystkim ze względu na własne ograniczenia co do możliwości efektywnego działania poszczególnych rodzajów sił

²² J. Kraszewski, *Kierowanie i dowodzenie Siłami Zbrojnymi. Podstawy do wprowadzania zmian*, Raport Wojsko Technika Obronność nr 09/2017, Altair 2017, s. 60.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Kampania – to zespół operacji prowadzonych na teatrze wojny, zgodnie z zamiarem dowództwa strategicznego (naczelnego dowódcy) i pod jego bezpośrednim kierownictwem, dla osiągnięcia określonych celów strategicznych (militarnego celu wojny). Zob. *Leksykon obronności...*, *op.cit.*, s. 24.

²⁵ Na podstawie wypowiedzi gen. broni B. Hodgesa (US Army), dowódcy Wojsk Lądowych Sił Zbrojnych USA w Europie.

zbrojnych²⁶. Na tej podstawie można określić zakres uwarunkowań prowadzenia działań połączonych, do którego należy zaliczyć:

- konieczność pokonywania ograniczeń w osiągnięciu celu,
- możliwość oddziaływania na cel (cele) z różnych środowisk jednocześnie,
- pełne wykorzystanie możliwości i efektów działania różnych rodzajów sił zbrojnych,
- konieczność osiągnięcia założonych celów przy jak najmniejszych stratach własnych,
- uzyskanie efektu synergii w działaniach poszczególnych rodzajów sił zbrojnych,
- konieczność jednolitego kierownictwa²⁷.

Analizując powyższe uwarunkowania można sformułować tezę, że we współczesnych działaniach militarnych (zbrojnych) o powodzeniu decyduje nie tylko ilość, ale przede wszystkim jakość użytych narzędzi (sił i środków walki). Nie bez znaczenia są także sposoby ich użycia – opracowane warianty wspólnego działania w celu osiągnięcia założonych celów. Niemniej jednak myślą przewodnią w doborze narzędzi walki oraz metod ich wykorzystania musi być przeświadczenie współczesnych dowódców, że celem politycznym działań zbrojnych jest obrona suwerenności państwa, a celem militarnym – pozbawienie przeciwnika zdolności zaczepnych i woli prowadzenia dalszych działań ofensywnych.

W tym kontekście, obecnie jak i w przyszłości wymagać się będzie od dowódców i ich sztabów determinacji szczególnie w aspekcie osiągnięcia efektu synergii. Jest ona utożsamiana z takim doбором czynników i metod, które zagwarantują lepszy wynik niż efekt działania pojedynczych składników²⁸. Jak wynika z przedstawionych powyżej rozważań dotyczących przede wszystkim kampanii i operacji, głównym podmiotem dedykowanym do prowadzenia różnego rodzaju operacji (w ramach kampanii lub na oddzielnych kierunkach) są siły połączone. Ich istotą zawsze było i jest połączenie unikalnych zdolności poszczególnych rodzajów sił zbrojnych w celu zademonstrowania i utrzymania dominującej potęgi militarnej. Tworzenie zgrupowań wojskowych charakteryzujących się zastosowaniem koncepcji połączonej było nierozdzielnie związane z charakterem prowadzonych działań, czyli operacjami połączonymi.

²⁶ A. Czupryński, *Współczesna sztuka operacyjna*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 199.

²⁷ *Ibidem*, s. 201.

²⁸ *Ibidem*, s. 207.

Połączoność, która od niedawna była wyznacznikiem nowego typu operacji, stała się jej immanentną cechą, a idea takiego działania przeniosła się także na poziom taktyczny. Jednak nadal postrzegana jest jako domena poziomu operacyjnego będąca planistycznie, organizacyjnie i wykonawczo w gestii dowódcy operacyjnego (dowódcy sił połączonych). W związku z tym podstawowym zadaniem takiego dowódcy jest zespolenie przydzielonych mu sił i środków (tworzących siły połączone), aby osiągnął cele operacyjne i strategiczne. Przeprowadzone w tym obszarze rozważania pozwalają na sformułowanie, że użycie sił połączonych w działaniach zbrojnych (militarnych) to optymalizacja sposobu na osiągnięcie założonych i postawionych przez przełożonych celów militarnych.

Dlatego też wysiłki planistyczne podejmowane przez poziom operacyjny powinny koncentrować się na osiągnięciu, przez utworzone zgrupowania wojsk, celu głównego operacji połączonej (celu głównego prowadzonej kampanii). W literaturze przedmiotu definiuje się pięć etapów prowadzenia operacji połączonej, do których zalicza się:

1. planowanie i generowanie sił;
2. przegrupowanie do rejonu operacyjnego przeznaczenia (teatru działań wojennych);
3. prowadzenie operacji połączonej – osiągnięcie celu głównego operacji;
4. wycofanie sił połączonych po osiągnięciu celu głównego;
5. odtworzenie zdolności i gotowości bojowej sił połączonych lub poszczególnych komponentów, wchodzących w ich skład²⁹.

Efektem pierwszego etapu jest opracowanie planu operacji (*Operation Plan*, OPLAN), na podstawie którego zostanie utworzone zgrupowanie sił połączonych. W przypadku jakichkolwiek braków i niedoborów w składzie sił i środków niezbędnych do realizacji założeń opracowanego OPLAN, dowódca sił połączonych zwraca się do przełożonego (naczelnego dowódcy, dowódcy strategicznego) o przydział dodatkowych elementów. Drugą ewentualnością w takiej sytuacji jest wzięcie odpowiedzialności przez przełożonego (dowódcę strategicznego) za pewne fragmenty prowadzonej operacji, podczas których siły i środki przełożonego realizują ściśle określone zadania. W takiej sytuacji obaj dowódcy uzgadniają między sobą właściwe relacje dowodzenia i wsparcia pozwalające na „dekonfliktację” sposobu realizacji wszystkich zadań w ramach prowadzonej operacji.

Kolejny ważny etap to realizacja przegrupowania do rejonu teatru działań wojennych. Jego skryte przeprowadzenie wpływa na utrzymanie

²⁹ *Ibidem*, s. 217.

w tajemnicy założeń przygotowanych OPLAN. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w większości przypadków odpowiedzialność za ten etap ponosi dowódca strategiczny, który wydziela siły i środki do dyspozycji dowódcy operacyjnego. Poza tym, cały obszar teatru wojny to właśnie odpowiedzialność dowódcy strategicznego i wszystkie manewry wojsk muszą odbywać się w uzgodnieniu z nim. Koordynacja użycia dróg i szlaków komunikacyjnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa podczas manewru wojsk to kluczowy element terminowego przygotowania zgrupowania sił połączonych do etapu realizacyjnego operacji połączonej.

Prowadzenie operacji utożsamiane jest przede wszystkim z funkcją dowodzenia. W sztuce operacyjnej dowodzenie operacyjne postrzegane jest jako transformacja celów i wytycznych strategicznych w zadania dla sił połączonych oraz synchronizacja i koordynacja ich działania (poszczególnych komponentów tych sił) w taki sposób, żeby osiągnąć cel główny³⁰. Na podkreślenie zasługuje fakt, że osiągnięcie celu głównego jest zdeterminowane przez realizację celów częściowych (pośrednich) przez poszczególne komponenty ze składu sił połączonych. Generacja celów pośrednich to podstawa dla dowódcy operacyjnego do postawienia zadań taktycznych dla poszczególnych zgrupowań zadaniowych. Suma celów częściowych pozwala na precyzyjne określenie najbardziej racjonalnego sposobu osiągnięcia celu głównego operacji.

Biorąc pod uwagę defensywną rolę i przeznaczenie SZ RP, wynikający z zapisów konstytucyjnych przytoczonych na początku artykułu, przybliżenia wymaga specyfika działań obronnych prowadzonych w ramach operacji połączonej. Działania defensywne należy rozumieć jako wielofunkcyjne i wielowymiarowe użycie zgrupowań wojsk, których celem jest udaremnienie osiągnięcia celów zaczepnych przyjętych przez przeciwnika oraz stworzenie warunków do osiągnięcia własnych celów w ramach połączonej operacji obronnej. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że istotą takiej operacji jest:

- w środowisku lądowym – utrzymanie ważnych obiektów;
- w środowisku morskim – panowanie w danym akwenie;
- w środowisku powietrznym – odpieranie prób przeciwnika zmierzających do zdobycia panowania w powietrzu.

Szczególnego znaczenia podczas planowania i prowadzenia połączonej operacji obronnej nabierają cele szczegółowe (jako zadania taktyczne dla

³⁰ A. Czupryński, *Współczesna sztuka ...*, op.cit., s. 223.

zgrupowań wojsk). Ich treść zawiera m.in.:

- utrzymanie decydującego fragmentu teatru działań wojennych zapewniającego osiągnięcie celu głównego operacji;
- załamanie działań ofensywnych przeciwnika na jednym lub kilku kierunkach;
- niedopuszczenie do osiągnięcia przez przeciwnika głównego celu jego działań ofensywnych;
- zyskanie czasu na przygotowanie głównych sił realizujących bezpośrednio strategiczny cel działań militarnych (zbrojnych);
- realizację głównych celów działań poszczególnych komponentów wchodzących w skład sił połączonych użytych do przeprowadzenia połączonej operacji obronnej³¹.

Z przedstawionych powyższej syntetycznych uwarunkowań operacji połączonej wynika konieczność posiadania, w strukturach systemu kierowania i dowodzenia, dowództwa odpowiedzialnego za realizację wymienionych zadań. Jak zaznaczono powyżej, kluczowym dla powodzenia operacji połączonej jest funkcja dowodzenia rozumiana jako proces, poprzez który dowódca narzuca swoją wolę i zamiary podwładnym oraz w ramach którego wspomagany przez swój sztab planuje, organizuje, koordynuje i ukierunkowuje działania podległych mu wojsk przez użycie standardowych procedur działania i wszelkich dostępnych środków przekazywania informacji³². Jego umiejscowienie oraz funkcjonowanie powinno być zorganizowane na podstawie obowiązujących, w rozwiązaniach narodowych i sojuszniczych, relacjach dowodzenia.

Głównym powodem takiego podejścia jest założenie, że dowodzenie opiera się na ciągłej wymianie informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu dowodzenia. Wymaga to utrzymywania w strukturze dowodzenia odpowiednich powiązań (relacji), pozwalających na niezakłócony przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami funkcjonalnymi, zarówno w ramach konkretnego, pojedynczego stanowiska dowodzenia, jak i w zakresie szerszym, obejmującym system stanowisk dowodzenia danego szczebla czy nawet całej, wieloszczeblowej struktury organizacyjnej³³. Dlatego zadaniem dowództwa poziomu operacyjnego jest przekształcanie celów strategicznych w cele i zadania taktyczne, czyli wypracowanie koncepcji operacji i zadań dla wojsk.

³¹ Por.: *Ibidem*, s. 229.

³² J. Michniak, *Dowodzenie w teorii i praktyce wojsk*, AON, Warszawa 2003, s. 15.

³³ Zob.: Nowa encyklopedia powszechna PWN, wyd. Naukowe PWN.

Podsumowanie

Proponowana przez BBN idea sformowania Dowództwa Sił Połączonych, wydaje się wychodzić naprzeciw potrzebie zapewnienia efektywnego dowodzenia na poziomie operacyjnym, w tym w wymiarze działań połączonych, zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny (tożsamość struktur organizacyjnych w różnych stanach funkcjonowania). Dowództwo wykonywałoby swoją funkcję dowodzenia w stosunku do sił realizujących zadania na terenie kraju (w tym reagowania kryzysowego i wsparcia administracji publicznej) oraz zadania poza granicami państwa (w tym realizowane przez Polskie Kontyngenty Wojskowe) na podstawie decyzji podjętych przez szczebel nadrzędny/strategiczny (SG WP).

Dowódca Sił Połączonych funkcjonowałby na poziomie operacyjnym, zarówno w zakresie dowodzenia (dowodziłby przydzielonymi siłami w myśl wytycznych i planów dowódcy strategicznego – SG WP), jak i działań (planowanie, organizowanie i prowadzenie operacji połączonych służących osiągnięciu celów strategicznej kampanii obronnej). Oznacza to, że Dowódca Sił Połączonych wypełniałby funkcję planisty i użytkownika w stosunku do przydzielonych mu przez szefa SG WP (w czasie „W” przez Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych) sił z poszczególnych rodzajów Sił Zbrojnych (w czasie „W” z poszczególnych komponentów Sił Zbrojnych)³⁴.

Dokonując analizy zadań, które realizuje obecnie Dowództwo Operacyjne RSZ, można sformułować tezę, że *per analogia* kluczowe z nich mogą być adoptowane do pakietu zadań realizowanych przez Dowództwo Sił Połączonych. Należy zaliczyć do nich przede wszystkim zadania dotyczące:

- planowania i dowodzenia operacją połączoną – zadanie najważniejsze;
- narodowego dowodzenia Polskimi Kontyngentami Wojskowymi (PKW), nadzorowania szkolenia i gotowości sił wydzielonych do Sił Odpowiedzi NATO (SON) i Grup Bojowych Unii Europejskiej (GB UE);
- kierowania dyżurnymi siłami i środkami Zintegrowanego Systemu Rozpoznania Wojskowego (ZSRW);
- reagowania kryzysowego, w tym zapobiegania aktom terroru i ich skutkom oraz zwalczanie zagrożeń w powietrzu i na morzu³⁵.

W związku z powyższym niezaprzeczalnym staje się fakt, że zasadniczym organem dowodzenia w strukturze SKiD, zdolnym do planowania

³⁴ J. Kraszewski, *Kierowanie...*, op.cit. s. 61.

³⁵ Na podstawie wywiadu eksperckiego przeprowadzonego z gen. dyw. Jerzym Michałowskim, byłym zastępcą Dowódcy Operacyjnego.

i dowodzenia operacją połączoną (lub kilkoma operacjami) będzie właśnie Dowódca Sił Połączonych. Potwierdzeniem powyższej tezy są ćwiczenia z serii Anakonda, podczas których to właśnie dowództwo poziomu operacyjnego odgrywa zasadniczą rolę zarówno w fazie przygotowania ćwiczenia,³⁶ jego przeprowadzenia (dowodzenia operacją połączoną), jak i omówienia (zebrania i implementacji wniosków z ćwiczenia).

Nie bez znaczenia dla pakietu zadań i zasadności sformowania Dowództwa Sił Połączonych jest narodowe dowodzenie PKW. Skupia się ono nie tylko na działalności bieżącej, ale przede wszystkim na całości przygotowania kontyngentu poczynawszy od analizy zadań stojących przed PKW, generacji zadań szczytkowych, opracowaniu optymalnego etatu do ich wykonania, a skończywszy na opracowaniu całego pakietu dokumentów niezbędnych do właściwego przygotowania kontyngentu i jego certyfikacji w ramach ćwiczenia z wojskami. Kolejnym ważnym zadaniem w tym obszarze jest opracowanie planu transportu całego kontyngentu do rejonu misji, jego ciągłe zabezpieczenie pod względem logistycznym i etatowym, w tym uzupełnianie strat w ludziach i sprzęcie z jednoczesnym planowaniem rotacji i przygotowaniem kolejnej zmiany PKW. Analizując dotychczasowe doświadczenia SZRP z udziału w różnego rodzaju misjach poza granicami kraju³⁷ można stwierdzić, że jest to proces ciągły.

Ważnym zadaniem jest również proces zbierania i uogólniania wniosków i doświadczeń wynikających z działania PKW. Ten aspekt funkcjonowania takiego dowództwa może być rozpatrywany w kategoriach ciągłych analiz zdolności operacyjnych i poszukiwania nowych i racjonalnych rozwiązań w zakresie sprzętu wojskowego i sposobów jego wykorzystania podczas różnego rodzaju działań.

Konkludując należy stwierdzić, że współczesne pole walki wymaga transparentnego podziału zakresu kompetencji zarówno w sensie geograficznym, jaki i sprawowania funkcji dowodzenia. Podział ten powinien dotyczyć przede wszystkim obszaru odpowiedzialności planistycznej (formułowania celów militarnych na różnych poziomach działań zbrojnych) oraz kierowania i dowodzenia. W tej kwestii zasadna wydaje się implementacja kanonów sztuki wojennej dotyczących wojny, kampanii, operacji, bitwy

³⁶ Podstawą merytoryczną scenariuszy do kolejnych edycji ćwiczenia Anakonda jest zazwyczaj operacja połączona w wymiarze narodowym lub sojuszniczym.

³⁷ Między innymi UNIFIL w Libanie, UNDOF w Syrii, Iraku, Afganistanie, KFOR w Kosowie, EUFOR w Bośni i Hercegowinie, Czadzie, Mali, Republice Środkowej Afryki, Rumunii, Łotwie; ORLIK na Litwie (misja realizowana przez SP); ORP BIELIK i ORP CZERNICKI (misje realizowane przez MW) – [przyp. aut.].

i potyczki. Takie podejście znacząco ułatwi zrozumienie podziału i relacji pomiędzy poszczególnymi elementami zaangażowanymi w prowadzenie współczesnych i przyszłych działań militarnych. Jest to szczególnie istotne ze względu na dynamikę działań, ich nieprzewidywalności (jeżeli chodzi o predykcję intencji przeciwnika), jak również nasycenie środkami walki. W tym miejscu należy podkreślić rolę innych niż siły zbrojne uczestników działań zbrojnych, których funkcjonowanie musi być skoordynowane z użyciem poszczególnych komponentów wojskowych.

Podkreślić należy także, że szef SG WP, jako strategiczny organ dowodzenia, powinien być odciążony od działalności bieżącej. Najważniejszym aspektem działalności SG WP i Dowództwa Sił Połączonych jest pozyskanie w SZ RP zdolności do planowania i dowodzenia operacją połączoną. Bez Dowództwa Sił Połączonych posiadanie takiej zdolności do przygotowania i przeprowadzenia operacji połączonej w ramach kampanii będzie utrudnione. Nie ulega również wątpliwości, że planowanie i dowodzenie w operacji powinno być poprzedzone gruntownym i kompleksowym szkoleniem i zgrywaniem wojsk w czasie pokoju. W związku z powyższym, tylko klarowny podział kompetencji oraz stała obsada etatowa kluczowych dowództw zapewni właściwie i efektywnie realizowanie procesu szkolenia i zgrywania do udziału w operacji połączonej. Dotyczy to zarówno dowództw, jak i wojsk³⁸.

Przedstawione powyżej konkluzje skłaniają do zasadniczego wniosku, że planując zmiany w SKiD powinno się za podstawę przyjąć potrzeby Wojennego Systemu Dowodzenia (WSyD), a struktury czasu pokoju dostosować tak, by ich transformacja na czas wojny wymagała jak najmniejszej ilości zmian organizacyjno-kadrowych. Dotyczy to także systemu stanowisk dowodzenia, które powinny funkcjonować w czasie pokoju, a na czas wojny przyjmować jedynie niezbędne uzupełnienie. Nie ulega wątpliwości, że Stanowisko Dowodzenia ND SZ, dowodzącego na poziomie strategicznym, powinno być rozwijane w oparciu o struktury SG WP. Istnieje zatem potrzeba funkcjonowania dowództwa odpowiadającego za dowodzenie operacyjne w strefie działań bezpośrednich. Taką funkcję powinno właśnie pełnić Dowództwo Sił Połączonych. Inaczej wszelkie zmiany, bądź funkcjonujące organy dowodzenia, będą nacechowane podejściem doraźnym, co w konsekwencji wymusi rozbudowę istniejących struktur organizacyjnych, utrudni proces szkolenia pokojowego i skomplikuje transformację przy przejściu na WSyD.

³⁸ Na podstawie wywiadu eksperckiego przeprowadzonego z gen. dyw. Jerzym Michałowskim, byłym zastępcą Dowódcy Operacyjnego.

Uwarunkowania i wyznaczniki reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP

Adam Brzozowski

Rozwój technologii, coraz bardziej skomplikowane systemy uzbrojenia, rosnąca wielowymiarowość pola walki powoduje, że dowodzenie, zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i technicznym, staje się decydującym czynnikiem powodzenia w walce. Są to kluczowe determinanty zmian, które powinny być wzięte pod rozwagę podczas prac nad nowym systemem kierowania i dowodzenia (SKiD) Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Autor zwraca ponadto uwagę na inne determinanty przyszłego systemu, które zawarte są chociażby w teorii organizacji i zarządzania, narodowej i sojuszniczej praktyce doktrynalnej, doświadczeniu historycznym czy też wnioskach z diagnozy bieżącego funkcjonowania systemu, zwłaszcza zidentyfikowane dysfunkcje i niedomagania. Niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania i syntetycznego przybliżenia różnorodnych uwarunkowań i wyznaczników reformy SKiD.

Wprowadzenie

Kierowanie i dowodzenie użyciem, działaniem i funkcjonowaniem Sił Zbrojnych RP, będących jednym z wielu narzędzi polityki bezpieczeństwa (w tym szczególnie polityki obronnej), to praktyczny wyraz realizacji interesów i osiągnięcia celów strategicznych w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. W dużym uproszczeniu, sprowadza się to do wykonywania dwóch kluczowych funkcji wobec Sił Zbrojnych RP:

1. kierowania (zarządzania)¹ Siłami Zbrojnymi RP – realizowanego bezpośrednio, lub przy pomocy organów cywilnych i wojskowych, przez

¹ Podstawą kierowania (zarządzania) „... są procesy informacyjno-decyzyjne przebiegające przede wszystkim w warstwie funkcjonalnej (planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie) oraz w warstwie zasobowej (...), przez którą rozumieć należy zasoby ludzkie, rzeczowe, finansowe, technologiczne i informacyjno-organizacyjne”. Zob. red. J. Kręcikij, J. Wolejszo, *Podstawy dowodzenia*, Warszawa 2007, s. 13.

Ministra Obrony Narodowej (organ, za którego pośrednictwem Prezydent RP sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad SZ RP);

2. dowodzenia² Siłami Zbrojnymi RP – realizowanego przez organy wojskowe (dowódców).

W styczniu 2014 r. weszła w życie reforma tych dwóch obszarów, która miała skutkować:

- rozdzieleniem trzech zasadniczych funkcji SZ: planowania strategicznego, dowodzenia bieżącego i dowodzenia operacyjnego;
- zwiększeniem cywilnej kontroli nad armią;
- poprawieniem efektywności dowodzenia;
- zmniejszeniem liczby etatów sztabowych na korzyść etatów w jednostkach liniowych;
- oszczędnościami finansowymi.

W kontekście powyższego, reforma miała określone ambitne założenia i cele transformacyjne. Jej pozytywem jest uzyskanie efektu połączonej w procesie szkolenia i bieżącego funkcjonowania w wyniku podporządkowania czterech rodzajów sił zbrojnych (RSZ) pod Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych. Niemniej, wśród praktyków i ekspertów przeważają negatywne oceny wprowadzonych zmian w systemie kierowania i dowodzenia SZ RP.

Doszło m.in. do zaburzenia tego systemu, zwłaszcza w zakresie jego rozpiętości oraz szczebli kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Dodatkowo, w procesie implementacji założeń reformy nie zachowano proporcji pomiędzy złożonością systemu kierowania i dowodzenia a wielkością zawodowych Sił Zbrojnych RP. System dotychczasowych relacji i funkcji zastąpiono ówczesnie nieistniejącym w polskich uwarunkowaniach prawnych i doktrynalnych rozdziałem kompetencji między organy funkcyjne odpowiedzialne za: planowanie SZ (*force planner*), dowodzenie bieżące SZ (*force provider*) oraz dowodzenie operacyjne SZ (*force user*). W ten sposób zamiast usprawnić system dowodzenia, zdestabilizowano go na trzech podstawowych poziomach:

1. strategicznym – poprzez zastąpienie dotychczasowej kompetencji dowódczej Szefa Sztabu Generalnego WP relacją nadzorczą nad działalnością ogólną (bieżącą) i operacyjną SZ RP;

² „Dowodzenie jest podstawową formą kierowania wojskami, opartą na uprawnieniu do kompleksowego kształtowania wszystkich elementów gotowości i zdolności bojowej w odniesieniu do bezpośrednio i pośrednio podległych żołnierzy, a więc wszechstronnego przygotowania ich w czasie pokoju do wszelkiego rodzaju działań i do kierowania nimi podczas ich realizacji w czasie pokoju, kryzysu i wojny”. Zob. J. Michniak, *Dowodzenie w teorii i praktyce wojsk*, Warszawa 2003, s. 1.

2. operacyjnym – poprzez *de facto* przekazanie kompetencji strategicznych zamiast operacyjnych:

- Dowódcy Generalnemu RSZ, w wyniku podporządkowania mu Rodzajów Sił Zbrojnych (niemal całości SZ RP) bez kompetencji do kierowania ich działaniami w wymiarze operacyjnym;
- Dowódcy Operacyjnemu RSZ, w wyniku bezpośredniego podporządkowania pod Ministra Obrony Narodowej w zakresie operacyjnej działalności SZ RP z pominięciem strategicznego szczebla dowodzenia oraz przypisania mu funkcji kandydata na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

3. taktycznym – poprzez przyporządkowanie rodzajów sił zbrojnych (RSZ) inspektorom wyposażonym wyłącznie w kompetencje nadzorcze, a nie dowódcze (dowodzenia bieżącego i operacyjnego).

W efekcie, nastąpiła deregulacja kompetencji wojskowych organów dowodzenia, co dodatkowo skomplikowało rozwiązania dotyczące funkcjonowania Wojennego Systemu Dowodzenia, zarówno w ujęciu narodowym, jak i sojuszniczym.

Nowy system rozwiązał tylko problem braku połączoneści w szkoleniu RSZ, a więc jeden z wielu istniejących dysfunkcji kierowania i dowodzenia SZ RP. Reszta została niezmieniona, bez rozwiązań lub jeszcze bardziej skomplikowana. W świetle tego, przeprowadzoną reformę trudno uznać za udaną na tyle, aby rzeczywiście w pozytywny sposób wpłynęła ona na efektywność kierowania obronnością państwa³.

Biorąc powyższe pod uwagę, za celowe należy uznać omówienie wybranych uwarunkowań nadchodzącej reformy systemu kierowania i dowodzenia oraz różnorodnych wyznaczników, które warto byłoby uwzględnić podczas projektowania nowego SKiD. Efektywność tego systemu może bowiem decydować o powodzeniu prowadzonych działań, a w szerszym ujęciu – zdolnościach obronnych państwa.

Uwarunkowania reformy systemu kierowania i dowodzenia

Określenie uwarunkowań, które determinują charakter zmian w systemie kierowania i dowodzenia SZ RP należałoby rozpocząć od konstatacji,

³ J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym*, Oficyna Wydawnicza AFM, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2015, s. 174.

że Siły Zbrojne są mocno scentralizowanym i zhierarchizowanym systemem organizacyjnym. W tego typu podmiotach bardziej prawdopodobny wydaje się rozwój poprzez gwałtowne kryzysy, niż poprzez ciąg ewolucyjnych zmian (dzieje się to w systemach organizacyjnych, których stopień autonomii jest większy).

Dlatego należy podać w wątpliwość sytuację zaistnienia kryzysowych warunków (przesłanek), które uzasadniały przeprowadzenie aż tak rewolucyjnej reformy SKiD w 2014 r. Można natomiast stwierdzić, że w swej istocie – poprzez kompleksową i całościową przebudowę ówczesnego systemu kierowania i dowodzenia – wspomniana reforma sama stała się źródłem swobodnego kryzysu. Stało się to m.in. za sprawą zakresu i głębokości wprowadzonych zmian w SKiD oraz krótkiego czasu poświęconego na przygotowanie, przetestowanie (sprawdzenie) i implementację zaprojektowanych rozwiązań reorganizacyjnych. Można w tym kontekście uznać, że obecnie proces przygotowywania reformy SKiD wypada lepiej w porównaniu z poprzednim. Jest prowadzony kompleksowo i metodycznie (nie dotyczy to jednak jej merytorycznych założeń).

Należy jednak zauważyć, że założenia obecnie przygotowywanej reformy SKiD również mają rewolucyjny charakter, ponieważ przewidują całkowite przekształcenie (zmianę) obecnych rozwiązań funkcjonalno-strukturalnych. Dwie tak radykalne reformy systemu kierowania i dowodzenia, przeprowadzone w tak krótkich odstępach czasu, mogą w pełni przyczynić się do jego paraliżu, a przynajmniej czasowej jego dysfunkcji⁴.

Wskazując inne czynniki warunkujące reformę SKiD można za A. K. Koźmińskim i K. Obłojem wskazać ich cztery ogólne grupy⁵. Pierwszą z nich są konieczności obiektywne, wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych ustaw. Tak identyfikowane kwestie dotyczą kompetencji naczelnych organów władzy państwowej (Prezydenta RP i Rady Ministrów) i centralnych organów administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego i obronności państwa, a także konstytucyjnej roli Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz obrony jej niepodległości i granic. Czynniki te narzucają określone, generalne i kluczowe warunki dla zaprojektowania rozwiązań hierarchicznych i pełnionych funkcji w zakresie kierowania obroną państwa.

⁴ Zasadne byłoby więc rozważenie przeprowadzenia w pierwszej kolejności tzw. małej reformy SKiD, będącej rozwiązaniem pośrednim (częściowym), a dopiero w drugiej kolejności realizację tzw. dużej reformy SKiD, która implementowałaby rozwiązania docelowe.

⁵ A. K. Koźmiński, K. Obłój, *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, PWE, Warszawa 1989.

Druga grupa czynników to uwarunkowania sytuacyjne, czyli pojawiające się ryzyka, wyzwania, szanse i zagrożenia. Najbardziej krytyczne w tym względzie są zagrożenia polityczno-militarne (wojna, konflikt zbrojny). Dlatego też, projektowanie nowego SKiD powinno być poprzedzone określeniem zasad organizacji i funkcjonowania Wojennego Systemu Dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP (WSyD). To ten system powinien determinować projektowanie rozwiązań dotyczących czasu pokoju tak, aby skala strukturalno-jakościowej transformacji systemu czasu „P” – pokoju na system czasu „W” – wojny była jak najmniejsza. Dlatego struktura pokojowa SKiD powinna być z jednej strony – zorganizowana ekonomicznie, ale też z drugiej – na tyle efektywnie, aby zapewnić wszystkie funkcjonalności niezbędne do dowodzenia Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju oraz utrzymania jego ciągłości w toku narastania zagrożenia, do zagrożenia wojennego włącznie.

Trzecia grupa czynników określających potencjalne kierunki reformy SKiD dotyczy tzw. filozofii zarządzania (kierowania). W dużym skrócie, jest to zbiór zasad, stereotypów i uproszczonych schematów rozumowania, które obowiązują w danej organizacji. Kluczowa w tym obszarze wydaje się być zasada jednoosobowego dowodzenia (jedności dowodzenia), jak też zasada zachowania ciągłości dowodzenia. Istotne są również dogmaty: „dowodzisz – szkolisz – odpowiadasz” oraz „szkół się tak jak będziesz walczył – walczyć skutecznie!”. Są to elementy historycznie i w praktyce ukształtowanej kultury wojskowej.

Niestety, w 2014 r. wspomniane zasady i dogmaty zastąpiono schematami funkcjonalnymi: planowania strategicznego – bieżącego dowodzenia ogólnego – dowodzenia operacyjnego. W praktyce ten podział nie sprawdził się jako podstawa budowy systemu dowodzenia SZ RP w czasie pokoju oraz skomplikował system dowodzenia tymi siłami w czasie wojny.

Co więcej, to rozdzielenie zadań między trzy odrębne organy (podmioty) wygenerowało kolejną, czwartą grupę czynników oddziałujących na przyszłą reformę SKiD. Czynniki te w swej istocie wiążą się z przebiegiem i wynikami tzw. gry o władzę, czyli o prawo dysponowania zasobami materialnymi i ludzkimi.

Przebieg tej gry doprowadził do zaistnienia kooperacji negatywnej, zamiast kooperacji pozytywnej, między: Szefem Sztabu Generalnego WP, Dowódcą Generalnym RSZ i Dowódcą Operacyjnym RSZ. W efekcie, nie powstał pożądaný i oczekiwany efekt synergii, natomiast zaistniały dogodne warunki do rywalizacji tych organów o wpływy i dysponowanie zasobami. Dodatkowo ujawniła się znacząca podatność systemu na relacje interpersonalne osób sprawujących funkcje kierownicze i dowódcze.

Określając uwarunkowania reformy obecnego systemu kierowania i dowodzenia SZ RP można wspomnieć jeszcze o dwóch grupach czynników, które warto wziąć pod uwagę w procesie projektowania docelowego modelu systemu dowodzenia.

Wydaje się, że pierwszy zbiór determinantów nowego systemu SKiD, w tym także WSyD, tworzą sojusznicze rozwiązania doktrynalne. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie możliwie maksymalnej interoperacyjności w relacjach NATO-Polska.

W narodowych rozwiązaniach systemowych niezbędne jest zatem wyodrębnienie strategicznego, operacyjnego i taktycznego poziomu dowodzenia (zamiast strategiczno-operacyjnego i taktycznego), wraz z organami będącymi kompetencyjnie i funkcjonalnie odpowiednikami elementów Struktury Dowodzenia NATO (*NATO Command Structure*). Wydaje się, że ze względu na członkostwo Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim jest to kluczowy, a przede wszystkim racjonalny kierunek określenia istotnych założeń nowego systemu dowodzenia (SKiD).

Drugi zbiór czynników wiąże się z problematyką metodologii projektowania, a przede wszystkim z zagadnieniem metodyki tego procesu przyjętej przez zespół projektowy.

Celem każdego projektowania jest przygotowanie odpowiedniego systemu modeli, wzorów i wytycznych, potrzebnych do prawidłowej realizacji przedsięwzięcia. Zasadne jest zatem, aby ten proces poprzedzić systemem opracowań koncepcyjnych i studialnych (w tym diagnostycznych i progностycznych). Dopiero na takiej podstawie możliwe jest opracowanie prawidłowych założeń projektowych, obejmujących najważniejsze ustalenia i wymagania dotyczące nowego systemu⁶.

Należy przy tym pamiętać, że w „(...) formalnej strukturze problemu (projektowego) założenia odpowiadają temu, co jest dane i zadane (*datum*), natomiast opracowanie projektowe ma przedstawić to, co jest szukane (*novum*), czyli rozwiązanie problemu.”⁷

Ważną determinantą poszukiwania rozwiązania problemu, a w finale wskazania szukanego *novum*, jest wykorzystanie do tego procesu prawidłowej metody projektowania, czyli sposobu postępowania w procesie tworzenia systemu KiD.

Za Leonardem W. Szybińskim można wskazać przynajmniej pięć grup zróżnicowanych metod projektowania, wyróżnionych ze względu na kryte-

⁶ Zob. W. W. Bojarski, *Podstawy analizy i inżynierii systemów*, PWN, Warszawa 1984, s. 235–236.

⁷ *Ibidem*, s. 236.

rium: podmiotu projektującego (m.in. mieszane grupy specjalistyczne), zakresu projektowania (m.in. rozwiązania fragmentaryczne lub kompleksowe), przedmiotu projektowania (m.in. diagnostyczne lub prognostyczne), stopnia twórczości (m.in. rozwiązania adaptacyjne lub innowacyjne) i sposobu ujęcia zorganizowania systemu (m.in. strukturalne lub funkcjonalne)⁸.

Ważne jest, aby każdy etap działań projektowych (rozumianych jako cykl racjonalnego działania) był prowadzony z wykorzystaniem poprawnej metody projektowej lub kompilacji tych metod.

Wybrane wymagania i założenia reorganizacyjne systemu kierowania i dowodzenia

Wiele z omówionych uwarunkowań reformy systemu kierowania i dowodzenia stanowiło podstawę prowadzonych w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego prac projektowych oraz studiów nad rozwiązaniami z zakresu dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, a w szerszym ujęciu – kierowania obroną państwa w czasie wojny. W ten proces włączył się także Zwierzchnik Sił Zbrojnych – Prezydent RP, który określił koncepcyjne założenia wyjściowe dotyczące reformy obecnego systemu kierowania i dowodzenia SZ RP.

Na tej podstawie zostały wypracowane podstawowe wymagania reorganizacyjne obecnego systemu kierowania i dowodzenia SZ RP. Do najistotniejszych zaliczono, m.in.⁹:

1. W wymiarze formalno-prawnym:
 - reorganizację struktury kierowania i dowodzenia SZ RP bez zmiany Konstytucji RP oraz kompetencji naczelnych organów władzy państwowej;
 - utrzymanie cywilnej i demokratycznej kontroli nad SZ RP oraz odpowiedzialności naczelnych organów władzy państwowej za kształtowanie obsady organów dowodzenia SZ;
 - minimalizację kosztów reorganizacji SKiD w wymiarze ludzkim i finansowo-materialnym;
 - zapewnienie w czasie pokoju realizacji przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad SZ oraz kierowania przez Ministra ON całością działalności SZ przy pomocy Szefa SG WP i wspierających go wykonawczych organów dowodzenia.

⁸ Por. L. W. Szybiński, *Projektowanie organizacji przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 1979, s. 94–104.

⁹ Materiały analityczne BBN.

2. W wymiarze operacyjnym:
 - zagwarantowanie efektywności współdziałania RSZ pod jednym dowództwem na poziomie strategicznym i operacyjnym;
 - optymalizację przygotowania RSZ do działań bojowych, w tym utrzymanie warunków do wspólnego (połączonego) szkolenia.
3. W wymiarze funkcjonalnym:
 - zwiększenie efektywności SKiD w obszarze wykonawczym funkcji kierowania i dowodzenia (planowania, organizowania/przygotowania, motywowania i kontrolowania);
 - wprowadzenie jednoznaczności, co do podziału kompetencji i zadań na poszczególnych poziomach kierowania i dowodzenia SZ RP (brak duplikowania kompetencji organów dowodzenia);
 - umożliwienie wydzielania z RSZ zgrupowań zadaniowych wraz ze stosownymi organami dowodzenia;
 - zwiększenie interoperacyjności SKiD z *NATO Command Structure* oraz *NATO Force Structure*.
4. W wymiarze organizacyjno-strukturalnym:
 - zapewnienie dowodzenia na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym;
 - optymalizację wymiaru organizacyjnego SKiD w zakresie rozpiętości, centralizacji, specjalizacji i formalizacji dowodzenia;
 - zapewnienie kompatybilności organów dowodzenia oraz struktur organizacyjnych dowództw na czas pokoju i wojny;
 - zoptymalizowanie i ujednolicenie poszczególnych organów dowodzenia w aspekcie podziału ich wewnętrznej struktury na pion planowania, pion dowodzenia oraz wsparcia bojowego i wsparcia działań.
5. W wymiarze proceduralnym:
 - zapewnienie ciągłości dowodzenia i działania w czasie pokoju, kryzysu polityczno-militarnego i wojny;
 - zapewnienie odpowiedniego przygotowania kandydata na NDSZ do wykonywania zadań na czas wojny;
 - wykorzystanie wniosków i rekomendacji z przeprowadzonych ćwiczeń do opracowania propozycji zmian w strukturze kierowania i dowodzenia SZ RP.

Z uwzględnieniem wymagań reorganizacyjnych zostały opracowane ogólne założenia nowego systemu kierowania i dowodzenia, których skrócony wykaz przedstawia się następująco¹⁰:

¹⁰ Materiały analityczne BBN.

1. Minister Obrony Narodowej kieruje częścią administracji rządowej odpowiadającej za obronę narodową oraz jest organem, za którego pośrednictwem Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad SZ RP.
2. Minister Obrony Narodowej kieruje działalnością ministerstwa i SZ RP.
3. Minister Obrony Narodowej wykonuje swoje zadania bezpośrednio lub przy pomocy ministerstwa, w skład którego wchodzi sekretarz (sekretarze) stanu, szef SG WP oraz podsekretarze stanu.
4. Szef SG WP byłby najwyższym, pod względem stanowiska służbowego, żołnierzem w czynnej służbie wojskowej. Jednocześnie, byłby kandydatem na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.
5. Obsługę funkcji dowodzenia przez Szefa SG WP zapewniałby Sztab Generalny WP, wyodrębniony z MON. Jego pracami kierowałby „pierwszy” zastępca Szefa SG WP.
6. Szef SG WP pełniłby funkcję organu pomocniczego dla Prezydenta RP w zakresie zwierzchnictwa nad SZ RP oraz organu doradczego dla Prezesa Rady Ministrów i Ministra ON w zakresie strategicznego użycia SZ.
7. Szef SG WP odpowiadałby za ogólną organizację SZ, stan ich przygotowania oraz gotowości do działań. Planowałby na poziomie strategicznym rozwój, mobilizacyjne i strategiczne rozwinięcie oraz użycie SZ RP. Określałby cele przygotowania strategicznego SZ RP i kierowałby przygotowaniem tych sił do przeprowadzenia Strategicznej Kampanii Obronnej. Przekładałby dyrektywy (cele) polityczne na strategiczne cele wojskowe.
8. Szef SG WP, przy zachowaniu podległości pod Ministra Obrony Narodowej, dowodziłby w czasie pokoju całością SZ RP przy pomocy: Dowódcy Sił Połączonych, pięciu dowódców Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Inspektora Wsparcia Sił Zbrojnych.
9. Dowódca Sił Połączonych planowałby, organizował i prowadził operacje połączone, kierowałby operacyjnym rozwinięciem sił wydzielonych do połączonej operacji obronnej oraz realizowałby zgrywanie RSZ oraz systemów walki do działań połączonych. Określałby wymagania w zakresie zdolności bojowych, niezbędnych do prowadzenia działań połączonych.
10. Dowódcy RSZ przygotowywaliby podległe jednostki wojskowe i związki organizacyjne do działań połączonych, szkoliliby oraz realizowali ich mobilizacyjne i operacyjne rozwinięcie. Realizowałiby zadania w ramach połączonej operacji obronnej oraz wydzielaliby siły i środki do zgrupowań zadaniowych (jeśli zajdzie taka potrzeba).

Opisane wymagania i założenia reorganizacyjne dotyczące nowego systemu kierowania i dowodzenia, a także propozycje rekomendacyjne Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przedstawiało stale w ramach Strategicznego Przeglądu Obronnego. Natomiast Zwierzchnik Sił Zbrojnych swoje oczekiwania i sugestie w zakresie reformy SKiD formalnie przedstawił Ministrowi Obrony Narodowej podczas odprawy rozliczeniowo-koordynacyjnej kierowniczej kadry MON i SZ RP w kwietniu 2017 r.

Wybrane rekomendacje BBN w zakresie reformy systemu kierowania i dowodzenia

Na wstępie należy zaznaczyć, że oba warianty reformy systemu, zarówno propozycja BBN, jak i propozycja MON, w praktyce różnią się niemal wyłącznie kwestią rozwiązań strukturalno-funkcjonalnych w obszarze dowodzenia na szczeblu operacyjnym.

MON proponuje utworzenie Inspektoratu Szkolenia i Dowodzenia (ISiD), który będąc organem sztabowym (bez kompetencji do dowodzenia operacyjnego) byłby hierarchicznie umiejscowiony ponad dowódcami rodzajów sił zbrojnych.

Należy jednak ocenić, że ISiD funkcję szkolenia i dowodzenia realizowałby wyłącznie z nazwy. Projekt ustawy ogranicza bowiem jego kompetencje: w zakresie szkolenia – niemal wyłącznie do zadań planowania i koordynowania tego procesu (*de facto* realizowanego bezpośrednio przez podległych Szefowi SG WP dowódców rodzajów sił zbrojnych); zaś w zakresie dowodzenia – praktycznie do nadzorowania funkcjonowania Polskich Kontyngentów Wojskowych. Wykaz proponowanych zadań ISiD znajduje się w tabeli 1.

Tabela 1. Propozycja MON dotycząca ustawowych zadań Inspektora Szkolenia i Dowodzenia.

1. W Siłach Zbrojnych tworzy się stanowisko Inspektora Szkolenia i Dowodzenia.
2. Szef ISiD podlega bezpośrednio Szefowi Sztabu Generalnego WP.
3. Do zakresu Inspektora ISiD w szczególności należy:
 - opracowywanie koncepcji, tworzenie i weryfikowanie dokumentów normujących system szkolenia oraz nadzorowanie systemu szkolenia w SZ RP;

- wypracowywanie założeń organizacyjnych i szkoleniowo-metodycznych normujących szkolenie dowództw, sztabów i wojsk, rezerw osobowych oraz wojskowego przeszkolenia studentów i absolwentów szkół wyższych;
- planowanie i organizowanie ćwiczeń prowadzonych przez Szefa SG WP;
- koordynowanie funkcjonowania systemu szkolenia SZ RP uwzględniającego współdziałanie z podsystemem pozamilitarnym państwa;
- programowanie i koordynowanie udziału SZ w ćwiczeniach międzynarodowych oraz wykorzystania poligonów przez jednostki organizacyjne resortu, innych resortów i SZ innych państw;
- określanie kierunków rozwoju bazy szkoleniowej i oprzyrządowania procesu szkolenia w SZ, w tym planowanie, koordynowanie i realizowanie programów operacyjnych w obszarze szkolenia;
- nadzorowanie przedsięwzięć w obszarze szkolenia wojsk i rezerw osobowych oraz koordynowanie opracowywania dokumentów normatywnych;
- określanie wymagań szkoleniowych dla komponentów wydzielonych z RSZ do Polskich Kontyngentów Wojskowych (...);
- koordynowanie przygotowania PKW do udziału w operacjach poza obszarem kraju oraz ich certyfikacja;
- nadzorowanie funkcjonowania i zabezpieczenia logistycznego PKW w misjach poza granicami państwa;
- zarządzanie procesem standaryzacji sojuszniczej i narodowej w SZ oraz zbieraniem doświadczeń i analiz szkoleniowych;
- nadzorowanie realizacji procesu szkolenia SZ oraz procesu opracowywania dokumentów wdrażających w SZ postanowienia doktryn NATO.

Źródło: projekt ustawy o zmianie ustawy o urzędzie MON i innych ustaw z 20 maja 2017 r., art. 13 d.

Na podstawie zadań ISiD można zaryzykować stwierdzenie, że doszłoby do rozmycia zasady „dowodzisz-szkolisz-odpowiadasz”, a dodatkowo mogłoby rodzić poważne spory kompetencyjne w relacji: dowódca RSZ – Inspektor Szkolenia i Dowodzenia. Najistotniejszy zarzut dotyczy jednak braku połączonego dowództwa operacyjnego, co generowałoby istotną lukę w trójpoziomym systemie dowodzenia (strategicznym, operacyjnym i taktycznym).

Dodatkowo, wypracowany w ramach Strategicznego Przeglądu Obronnego system kierowania i dowodzenia nie uwzględnia w pełnym zakresie istniejących rozwiązań w sferze Struktury Dowodzenia NATO (*NATO Command Structure*) i Struktury Sił NATO (*NATO Force Structure*). W obu przypadkach jest z nimi mało kompatybilny, zwłaszcza na poziomie operacyjnym (ISiD nie jest odpowiednikiem *Joint Force Command*).

W celu eliminacji powyższych istotnych niedomagań funkcjonalnych rekomendowanego przez MON systemu kierowania i dowodzenia, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zaproponowało utworzenie Dowództwa Sił Połączonych (DSP), odpowiedzialnego za dowodzenie i działania połączone na szczeblu operacyjnym, a tym samym zrezygnowanie z tworzenia Inspektoratu Szkolenia i Dowodzenia na rzecz wspomnianego dowództwa. Wykaz proponowanych zadań DSP znajduje się w tabeli 2.

Tabela 2. Propozycja BBN dotycząca ustawowych zadań Dowódcy Sił Połączonych

1. W Siłach Zbrojnych tworzy się stanowisko Dowódcy Sił Połączonych, równorzędne stanowisku dowódcy rodzaju Sił Zbrojnych.
2. Dowódca Sił Połączonych podlega bezpośrednio Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.
3. Do zakresu działania Dowódcy Sił Połączonych w szczególności należy:
 - dowodzenie operacyjne częścią Sił Zbrojnych podporządkowaną mu na podstawie rozkazu Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
 - planowanie, organizowanie i prowadzenie operacji połączonej w ramach strategicznego użycia Sił Zbrojnych;
 - nadzorowanie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia Rodzajów Sił Zbrojnych, w tym utrzymywania gotowości bojowej i mobilizacyjnej;
 - planowanie i organizowanie ćwiczeń prowadzonych przez Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
 - planowanie i organizowanie zgrywania systemów walki w wymiarze działań połączonych;
 - udział w określaniu potrzeb i wymagań operacyjnych dla Sił Zbrojnych w zakresie planowania operacyjnego oraz programowania rozwoju Sił Zbrojnych;
 - zgrywanie szkolenia rezerw osobowych na potrzeby użycia w sytuacji kryzysowej lub w razie wojny oraz nadzorowanie utrzymywania ich w gotowości do tego użycia;
 - przygotowanie i utrzymywanie resortowego centrum zarządzania kryzysowego;
 - zarządzanie i przeprowadzanie kontroli w podległych jednostkach wojskowych i związkach organizacyjnych na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. poz. 1092).
4. Dowódca Sił Połączonych wykonuje swoje zadania przy pomocy Dowództwa Sił Połączonych.
5. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze zarządzenia, szczegółowy zakres działania, strukturę organizacyjną oraz siedzibę Dowództwa Sił Połączonych.

Źródło: opracowanie BBN.

Dowództwo Sił Połączonych byłoby organem zdolnym do dowodzenia działaniami połączonymi na poziomie operacyjnym i nie wydłużającym (dublującym) łańcuch dowodzenia, jak sugeruje MON, ale odciążającym Szefa SG WP (Naczelnego Dowódcę SZ w czasie wojny) od kwestii operacyjnych oraz taktycznych, co umożliwiłoby mu koncentrację w koordynowaniu przedsięwzięć w skali całych SZ RP oraz na poziomie NATO.

Zgodnie z propozycją BBN, DSP miałoby wymiar wyłącznie funkcjonalny, związany z realizowanymi zadaniami. Kompetencje i zadania Dowódcy Sił Połączonych miałyby znacznie szerszy wymiar i zakres od zadań i kompetencji dowódców rodzajów sił zbrojnych. Oznacza to, że wspomniane dowództwo nie tworzyłoby organizacyjno-strukturalnego ogniwa pośredniego pomiędzy Szefem SG WP (ND SZ) a dowódcami rodzajów sił zbrojnych. Wręcz przeciwnie, DSP wraz z pozostałymi dowódcami podlegaliby bezpośrednio organowi strategicznemu – Szefowi SG WP.

DSP swoje zadania realizowałoby zarówno w czasie pokoju (np. w warunkach agresji poniżej progu wojny), jak i w czasie wojny, przy pomocy tej samej struktury organizacyjno-funkcjonalnej (lub zmodyfikowanej w niewielkim zakresie, głównie ilościowym, do potrzeb czasu wojny). Oznacza to wprost minimalizację zmian strukturalnych SKiD przy „przejściu” z czasu pokoju na czas wojny oraz utrzymanie ciągłości dowodzenia i tzw. świadomości sytuacyjnej w toku narastania zagrożenia wojennego. Jednocześnie gwarantowałoby czytelny podział poziomów dowodzenia na: strategiczny, operacyjny i taktyczny.

Należy stwierdzić, że konsekwencją propozycji BBN w sferze zwierzchnictwa Prezydenta RP nad SZ RP, powinno być rozszerzenie jego kompetencji o mianowanie Dowódcy Sił Połączonych na wniosek MON. Ten sam mechanizm powinien objąć Inspektora Wsparcia Sił Zbrojnych. Precedens w tym zakresie stanowi nowelizacja ustawy o powszechnym obowiązku obrony w wersji z 2007 r., wprowadzająca tego typu regulacje w stosunku do Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych i Inspektora Wsparcia SZ.

Wariant BBN jest bardziej zbliżony do potrzeb SZ RP, bowiem uwzględnia operacyjny poziom dowodzenia (DSP) oraz zapewnia kompatybilność z systemem NATO (DSP to narodowy odpowiednik sojuszniczego JFC).

Dodatkowe rekomendacje Biura Bezpieczeństwa Narodowego dotyczyły kompetencji Szefa Sztabu Generalnego WP oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Zgodnie z nimi, Szef SG WP dowodziłby całością Sił Zbrojnych RP, do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych. Odzwierciedla to następująca propozycja zapisów art. 6 ust. 1 projektowanej ustawy, która została przedstawiona MON: „art. 6. 1. Szef Sztabu Generalnego

Wojska Polskiego dowodzi Siłami Zbrojnymi do chwili mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i przejęcia przez niego dowodzenia.”

Nie można bowiem zaakceptować sytuacji, w której Szef Sztabu Generalnego WP dowodzi Siłami Zbrojnymi tylko w czasie pokoju, co zaproponowało MON w projekcie ustawy. Stosownie bowiem do treści art. 17 ustawy z dnia 22 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelny Dowódca SZ przejmuje dowodzenie z chwilą jego mianowania albo w innym czasie określonym przez Prezydenta RP. Zatem w celu zapewnienia ciągłości dowodzenia, do czasu przejęcia dowodzenia przez Naczelnego Dowódcę SZ, funkcje tę powinien realizować Szef Sztabu Generalnego WP.

Ponadto wskazane byłoby, aby Szef Sztabu Generalnego WP pełnił funkcję osoby przewidzianej do mianowania na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, o której mowa w art. 5 pkt 1a ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Przepis ustawowy powinien wskazywać jednoznacznie, że Prezydent RP mianuje Szefa Sztabu Generalnego WP „kandydatem” na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

Budowa nowego systemu kierowania i dowodzenia SZ RP według obu propozycji, zarówno BBN jak też MON, wymaga radykalnych zmian organizacyjno-strukturalnych w stosunku do obecnych rozwiązań, w tym:

- nadania kompetencji dowódczej Szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego nad całością Sił Zbrojnych RP, w tym stworzenie mechanizmu jego automatycznej kandydatury na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ND SZ);
- rozszerzenia charakteru Sztabu Generalnego Wojska Polskiego jako organu wyłącznie planistycznego o zadania umożliwiające realizację funkcji dowódczych przez Szefa SG WP oraz ND SZ;
- likwidacji Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych i na ich bazie:
 - sformowanie czterech dowództw rodzajów sił zbrojnych (Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej, Wojsk Specjalnych);
 - sformowanie: Dowództwa Sił Połączonych (zgodnie z propozycją BBN) lub Inspektoratu Szkolenia i Dowodzenia (zgodnie z propozycją MON).
- wydzielenie Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych ze struktury Dowództwa Generalnego RSZ;

- podporządkowanie dowódcy Wojsk Obrony Terytorialnej pod Szefa SG WP.

Zmiany te stanowią ogrom zadań i prac reorganizacyjnych. Ważne jest, aby w ich toku zminimalizować utratę wyszkolonych zasobów ludzkich, zmaksymalizować natomiast efektywność wykorzystania doświadczonej kadry na stanowiskach dowódczych, utrzymać równowagę i racjonalność pomiędzy potrzebami a możliwościami, w szczególności jeżeli chodzi o środki materialne, techniczne, infrastrukturę oraz dyslokację nowych struktur dowódczych i sztabowych.

Podsumowanie

Niewątpliwie, obecny system kierowania i dowodzenia SZ RP wymaga podjęcia działań naprawczych, w tym m.in. w sferach: organizacyjno-strukturalnej, funkcjonalnej, proceduralnej czy prawnej. Ich podstawę mógłby stanowić zbiór zasad, które należy uznać za kluczowe w kwestiach kierowania (dowodzenia) oraz organizacyjno-projektowych¹¹:

- zachowanie jednoosobowego dowodzenia całością SZ RP;
- niepodzielność funkcji dowodzenia;
- posiadanie wojskowych podmiotów (organów) dowodzenia na szczeblu: strategicznym, operacyjnym i taktycznym;
- maksymalne zbliżenie rozwiązań organizacyjnych dowodzenia na czas pokoju i wojny;
- dostosowanie struktur sztabowych organów dowodzenia do zadań tych organów.

Dodatkowo za niezbędną należy uznać potrzebę wyraźniejszego, niż jest to obecnie, rozdzielenia obszaru kierowania SZ RP (domena cywilna/polityczna) od obszaru dowodzenia SZ RP (domena wojskowa). Warto również rozważyć sposób przeprowadzenia reformy SKiD – rewolucyjnie (duża reforma systemu) czy ewolucyjnie (najpierw mała reforma systemu, wypracowanie założeń dużej reformy, a następnie ich wdrożenie). Wydaje się, że ten drugi sposób jest racjonalny, przez co możliwe będzie uniknięcie ryzyk popełnienia błędów proponowanych rozwiązań oraz poniesienia zbędnych strat kadrowych i materialnych w procesie organizowania nowego systemu kierowania i dowodzenia SZ RP.

¹¹ J. Kręciński, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, *op.cit.*, s. 174–175.

Kierowanie obroną państwa – najistotniejsze uwarunkowania prawne

Karol Stec

Artykuł przedstawia uwarunkowania prawne procesu kierowania obroną państwa. Opracowanie obejmuje opis podmiotów uczestniczących w tym procesie, ich powiązania kompetencyjne oraz niekiedy skomplikowane rozwiązania prawne wynikające z konstytucji i przepisów niższego rzędu. Dla celów porządkowych sam proces kierowania obroną został podzielony na trzy fazy, które zostały szczegółowo opisane. W treści zasygnalizowano również szerszy kontekst przygotowań obronnych tworzących warunki do efektywnego kierowania obroną. Jednym z poruszonych w opracowaniu zagadnień są również procesy, które mogą, ale nie muszą zaistnieć w toku kierowania obroną. Dodatkowo, zwrócono uwagę na komplikacje wynikające z równoległego funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i systemu zarządzania kryzysowego, jednocześnie poświęcając dużo uwagi dualizmowi władzy wykonawczej w polskim porządku prawnym.

Wstęp

Kierowanie obroną państwa jest funkcją systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, realizowaną w przypadku agresji zbrojnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawny przebieg tego procesu uwarunkowany jest realizowanymi w czasie pokoju, w sposób ciągły, wielowymiarowymi przygotowaniem obronnymi obejmującymi nie tylko Siły Zbrojne, ale przede wszystkim struktury administracyjne i polską gospodarkę.

Celem poniższego opracowania jest pełna analiza ukierunkowana wyłącznie na proces kierowania obroną państwa. Z tego względu w opracowaniu zrezygnowano ze szczegółowego opisu wielu skomplikowanych procesów planistycznych i przedsięwzięć finansowych mających umożliwić militarne przeciwstawienie się ewentualnej zewnętrznej agresji¹. W tym kontekście,

¹ W tym kontekście należy wymienić szereg dokumentów w tym: Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, wydawaną na jej podstawie Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną (PSDO), podstawowy dokument w zakresie planowania operacyjnego – Plan Reagowania Obronnego

kierowanie obroną państwa należy postrzegać jako proces umożliwiający zachowanie ciągłości władzy i prowadzenie operacji militarnych przez Siły Zbrojne, w sposób odzwierciedlający wolę władz politycznych. Efektywny mechanizm kierowania obroną państwa ma więc gwarantować, że polityczne cele wyznaczone przez przywódców pochodzących z demokratycznych wyborów, zostaną przełożone na cele wojskowe w trakcie planowania i prowadzenia operacji wojskowych. Za ich wynik odpowiedzialność polityczną ponoszą Prezydent RP oraz Rada Ministrów (RM), jako organy współdziałające w procesie kierowania obroną państwa. Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych (ND SZ) ponosi zarówno odpowiedzialność wojskową przed Prezydentem RP, któremu bezpośrednio podlega, jak i polityczną – jako jedyny z dowódców wojskowych może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu².

Odrębną kwestię stanowi zagadnienie, czy przyjęty w polskim systemie prawnym model kierowania obroną państwa jest rozwiązaniem optymalnym, czy też wymagającym korekt. Należy mieć na względzie, że przyjęte w tym zakresie rozwiązania stanowią odzwierciedlenie zapisanego na poziomie konstytucyjnym dualizmu władzy wykonawczej. Jest ona podzielona między Prezydenta RP i RM – dwa organy, które w wielu istotnych kwestiach wzajemnie równoważą swój wpływ. W tak ukształtowanym środowisku podejmowanie decyzji wymaga jednomyslności, w razie jej braku – proces ten może zostać zakłócony, a przede wszystkim wydłużony, co samo w sobie uznać należy za element niepożądany. Obowiązek współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów, a czasem Prezydenta i Prezesa RM jest cechą charakterystyczną całego procesu kierowania obroną państwa.

Polskie doświadczenia historyczne wykazały olbrzymie znaczenie funkcjonowania skutecznego mechanizmu kierowania obroną państwa. Rozbiory Polski umożliwiły państwom zaborczym prowadzenie polityki ukierunkowanej na zanik polskiej tożsamości narodowej. Po kampanii wrześniowej w 1939 r. polityka z jednej strony hitlerowskich Niemiec, a z drugiej strony ZSRR, zmierzała do fizycznej likwidacji narodu polskiego³. Pamiętając o przeszłości musimy dziś mieć świadomość, że jedynie odparcie zewnętrznej agresji da nam gwarancję, że podobne tragiczne wydarzenia nie będą miały miejsca w przyszłości. Nie jest to jednak możliwe bez skutecznego mechanizmu kierowania obroną państwa. Stworzenie efektywnego, odpornego

Rzeczypospolitej Polskiej (PRORP), narodowe plany użycia sił zbrojnych, Wojenny System Dowodzenia, Program Mobilizacji Gospodarki (PMG), czy wreszcie program rozwoju SZ.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – art. 198 ust. 1.

³ W przypadku ZSRR do wybuchu wojny niemiecko-radzieckiej w 1941 r.

i przejrzystego systemu jest kluczowym elementem pozwalającym zachować zdolność do odparcia agresji. Bez zbudowania układu spełniającego powyższe kryteria nie można mówić o zachowaniu zdolności do kierowania obroną państwa, w tym o zachowaniu pełnej kontroli nad operacjami militarnymi prowadzonymi przez własne wojsko. Ponadto bez sprawnego mechanizmu funkcjonowania państwa w czasie wojny, nawet najlepiej wyszkolona i wyposażona armia będzie miała problem z realizacją zadań militarnych odpowiadających nakreślonym celom politycznym i szybko odczuje braki w obszarze uzupełnień, zaopatrzenia oraz należytej opieki nad żołnierzami niezdolnymi do dalszej walki.

Organy zaangażowane w proces kierowania obroną państwa i infrastruktura kierowania

Organy uczestniczące w procesie kierowania obroną państwa, aby sprawnie realizować przypisane im zadania, muszą dysponować odpowiednią infrastrukturą wykorzystywaną na te potrzeby. Taką infrastrukturę stanowią stanowiska kierowania (SK)⁴ przygotowane już w czasie pokoju w ramach pozamilitarnych przygotowań obronnych oraz stanowiska dowodzenia (SD) przygotowane na potrzeby ND SZ w ramach odrębnych działań wojskowych. SK stanowią sieć powiązanych funkcjonalnie ośrodków, tworzących warunki dla realizacji procesu podejmowania decyzji na poziomie politycznym. Równocześnie umożliwiają przełożenie podjętych już decyzji na działania wykonawcze organów administracji różnych szczebli oraz wojsk dowodzonych przez ND SZ. Jądro systemu stanowisk kierowania stanowią zaś SK Prezydenta RP, Prezesa RM oraz ministrów i centralnych organów administracji rządowej wcześniej wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów⁵, określane w przepisach mianem Centralnego Stanowiska Kierowania Obroną Państwa (CSKOP), stanowiącego jedynie strukturę funkcjonalną. Bez opisanej powyżej infrastruktury, wyposażonej w odpowiednie systemy łączności, w warunkach zagrożeń współczesnego pola walki, kierowanie obroną państwa nie byłoby możliwe. Sprowadzałoby się do

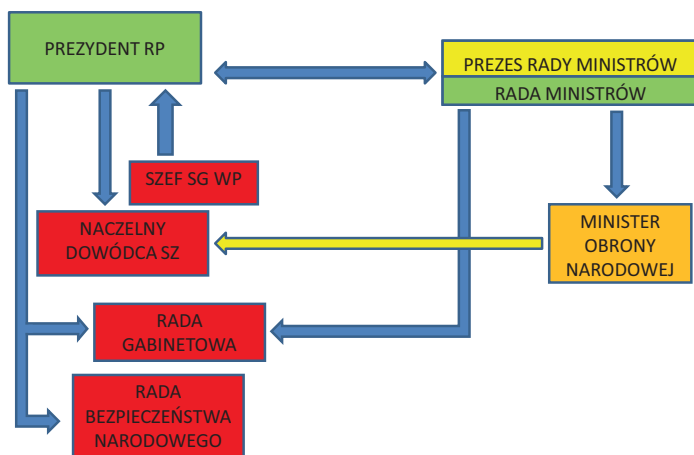
⁴ Zagadnienie to reguluje szczegółowo *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym* (Dz. U. 2004 r., Nr 98, poz. 978 ze zm.).

⁵ Podstawę prawną wydania zarządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego podmioty administracji rządowej, których stanowiska kierowania wchodzi w skład CSKOP stanowi par. 13 ust. 1 *rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym*.

zupełnie nieskoordynowanego gospodarowania posiadanym potencjałem gospodarczym, zasobami, a przede wszystkim wykluczałoby efektywne i racjonalne wykorzystanie dostępnego potencjału wojskowego.

Polska konstytucja nie reguluje bezpośrednio zagadnienia kierowania obroną państwa. W obecnym stanie prawnym, bezpośrednie odniesienie do tego procesu znajduje się w *ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*⁶. Zgodnie z tą ustawą, Prezydent RP kieruje obroną państwa we współdziałaniu z Radą Ministrów, z chwilą mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (ND SZ) i przejęcia przez niego dowodzenia⁷. To właśnie ten przepis stanowi ogólną normę kompetencyjną, która określa podmioty uczestniczące w procesie kierowania obroną państwa. Jednocześnie, przepis ten formalizuje na poziomie ogólnym współdziałanie Prezydenta RP oraz Rady Ministrów, które konkretyzuje się w szeregu innych zapisów. Wskazuje również ND SZ, jako podmiot odpowiedzialny za dowodzenie Siłami Zbrojnymi w procesie kierowania obroną państwa. Należy podkreślić, że kierowanie obroną przez Prezydenta RP jest realizowane także przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (Szefa SG WP), będącego zgodnie z innym przepisem wskazanej wyżej ustawy, organem pomocniczym Prezydenta RP w tym zakresie⁸. Przebieg tego procesu w ujęciu funkcjonalnym ilustruje rysunek 1, natomiast rola Szefa SG WP zostanie szerzej omówiona w dalszej części artykułu.

Rysunek 1. Kierowanie obroną państwa – powiązania funkcjonalne



Źródło: opracowanie własne.

⁶ Dz. U. 2017 r., poz. 1430 j. t. ze zm.

⁷ *Ibidem*, art. 4a ust. 1 pkt. 4b.

⁸ *Ibidem*, art. 4a ust. 1b.

Współdziałanie Prezydenta RP i RM w ramach tego procesu wymaga jednak bliższego przyjrzenia się zależnościom kompetencyjnym obu tych organów na poziomie konstytucyjnym. Na tym tle można zetknąć się z dwoma stanowiskami. Według jednego poglądu, powierzenie przez ustawodawcę kierowania obroną państwa przede wszystkim Prezydentowi RP stanowi logiczną konsekwencję i rozwinięcie zapisów konstytucyjnych. Według drugiego poglądu, oddanie kierowania obroną państwa w ręce Prezydenta RP, stanowi jedynie przejaw niezdecydowania ustawodawcy na poziomie ustawowym, a w konsekwencji dopuszczalne są wszelkie rozwiązania ustawowe w tym zakresie.

Zgodnie z konstytucją władzę wykonawczą w Polsce sprawuje Prezydent RP i RM⁹. Konsekwencje tego dualizmu znajdują swoje odzwierciedlenie w innych zapisach rangi konstytucyjnej oraz ustawowej. Wpływają również znacząco na kształt mechanizmu kierowania obroną państwa. Z jednej strony niektóre istotne kompetencje w obszarze bezpieczeństwa zostały oddane w ręce organu prezydenckiego. Z drugiej strony, znaczna ich część jest realizowana przez ciało kolegialne, jakim jest Rada Ministrów. W poniższym artykule omówione zostaną prezydenckie i rządowe uprawnienia, które w opinii autora, zgodnie z tematem artykułu, wiążą się z zagadnieniem kierowania obroną państwa. W polskim systemie prawnym Prezydent RP jest gwarantem ciągłości władzy państwowej¹⁰. Jego obowiązkiem konstytucyjnym jest również stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium¹¹. W jaki sposób głowa państwa jest w stanie realizować te obowiązki? Niewątpliwie jednym z instrumentów w tym obszarze jest sprawowanie przez ten organ zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi¹², przy czym należy podkreślić, że zgodnie z ustawą zasadniczą zwierzchnictwo to w czasie pokoju Prezydent RP realizuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej¹³. Oczywiście nie oznacza to scedowania zwierzchnictwa nad SZ w jakiegokolwiek części na szefa resortu obrony. Takie rozwiązanie od strony prawnej nie jest w ogóle możliwe, gdyż konstytucja przesądza, że Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo w każdym czasie (zarówno w czasie pokoju jak i wojny). Regulacje ustawowe, niezależnie od przyjętych rozwiązań, nie mogą podważać roli Prezydenta RP, jako najwyższego Zwierzchnika SZ.

⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op.cit.*, art. 10

¹⁰ *Ibidem*, art. 126 ust. 1.

¹¹ *Ibidem*, art. 126 ust. 2.

¹² *Ibidem*, art. 134 ust. 1.

¹³ *Ibidem*, art. 134 ust. 2.

Pewne niejasności, w kontekście brzmienia zapisów konstytucyjnych, budzi kwestia realizowania przez Prezydenta RP zwierzchnictwa nad SZ w czasie wojny. Zapis o sprawowaniu zwierzchnictwa w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej sugeruje, że w czasie wojny Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo bezpośrednio, z pominięciem Ministra Obrony Narodowej, który w tym czasie realizuje zresztą szereg innych istotnych zadań¹⁴. Należy jednocześnie zauważyć, że konstytucja odsyła do ustawy, jako aktu prawnego szczegółowo określającego kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad SZ¹⁵. Czy konstytucyjna delegacja ustawowa tego rodzaju pozwala na przyjęcie, że zwierzchnictwo Prezydenta RP nad SZ w czasie wojny może być realizowane także za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej? Wydaje się, że wszechstronna analiza prawna tego zagadnienia wykracza poza ramy artykułu.

W nawiązaniu do powyższego wywodu należy zwrócić uwagę, że konstytucja nie operuje pojęciem „czas kryzysu”. Przewiduje jedynie istnienie dwóch czystych form: czasu pokoju i czasu wojny, co ma swoje konsekwencje na poziomie ustawowym¹⁶. Jedno z rozporządzeń¹⁷ posługuje się wprawdzie terminem „gotowości obronnej państwa czasu kryzysu”, ale jest to bez znaczenia dla omawianego wyżej zagadnienia. Po pierwsze, jest to „tylko” rozporządzenie, po drugie nie dotyczy „czasu” funkcjonowania państwa, tylko stanów gotowości obronnej państwa, a nie są to zagadnienia tożsame.

Odnosząc się do ogólnych kompetencji RM należy wskazać, że jest ona odpowiedzialna za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej¹⁸ oraz, że przyjęto domniemanie właściwości RM we wszelkich sprawach polityki państwa nie zastrzeżonych dla innych organów¹⁹. Obowiązki tego ciała kolegialnego obejmują w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, zewnętrznego oraz sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności²⁰.

¹⁴ Zostały określone szczegółowo w *Ustawie o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. 2017 r., poz. 1932 j. t.) – art. 12, a skrótkowo omówione w części artykułu dotyczącej fazy kierowania obroną.

¹⁵ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 134 ust. 6.

¹⁶ W praktyce utrudnia konstruowanie rozwiązań prawnych umożliwiających skuteczne działanie, przy szybkim wykorzystaniu całego potencjału, w warunkach tzw. wojny hybrydowej, niebędącej ani czasem pokoju, ani czasem wojny w rozumieniu Konstytucji.

¹⁷ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz. U. 2004 r. Nr 219, poz. 2218).

¹⁸ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 146 ust. 1.

¹⁹ *Ibidem*, art. 146 ust. 2.

²⁰ *Ibidem*, art. 146 ust. 4 pkt. 7–8, 11. Termin „obronność” nie jest tożsamy z terminem „kierowanie obroną państwa”. Można przyjąć, że obejmuje szeroko rozumiany obszar pozamilitarnych

Bazując na domniemaniu racjonalności ustawodawcy, wydaje się zasadnym uznanie, że ustawowe regulacje dotyczące Prezydenta RP i jego zadań w procesie kierowania obroną państwa stanowią rozwinięcie i częściowe doprecyzowanie zapisów konstytucji.

Proces kierowania obroną państwa

Aby zrozumieć istotę mechanizmu kierowania obroną państwa, należy przede wszystkim skupić się na relacjach kompetencyjnych między podmiotami zaangażowanymi w jego przebieg. Pozwoli to określić, jakie decyzje są podejmowane w jego toku oraz wyodrębnić kilka faz tego procesu. Kierowanie obroną państwa jest zagadnieniem złożonym. W tym kontekście warto podkreślić, że kierowanie obroną państwa *sensu stricto*, zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 4b ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, rozpoczyna się z chwilą mianowania ND SZ i przejęcia przez niego dowodzenia. Niemniej, w szerokim rozumieniu proces ten obejmuje wiele przedsięwzięć realizowanych przed przystąpieniem do prowadzenia działań militarnych, w trakcie ich prowadzenia, jak również w fazie końcowej, zmierzającej do ponownego przestawienia państwa na funkcjonowanie w warunkach pokojowych. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że w procesie kierowania obroną państwa (rozumianym szeroko) można wyodrębnić trzy fazy. Kwestia precyzyjnego określenia momentu przejścia z jednej fazy w drugą ma jednak charakter czysto akademicki, nie mający praktycznego znaczenia dla przebiegu tego procesu. W związku z tym podział procesu kierowania obroną państwa na fazę wstępną, fazę kierowania obroną i fazę końcową oraz zaproponowane nazewnictwo, należy traktować wyłącznie jako jeden z dopuszczalnych sposobów opisu zjawiska, zastosowany przede wszystkim dla uporządkowania i jasności przekazu.

Faza wstępna

W fazie wstępnej podejmuje się działania zmierzające do możliwie szybkiego przystosowania struktur administracji, gospodarki kraju i społeczeństwa do potrzeb oraz wymogów prowadzenia działań wojennych w ograniczonej lub pełnej skali. W pewnym uproszczeniu można uznać,

przygotowań obronnych państwa realizowanych w czasie pokoju, po to, by kierowanie obroną państwa w przypadku agresji było w ogóle możliwe (przygotowanie struktur administracji publicznej, gospodarki, programowanie rozwoju i modernizacji SZ, wykorzystanie infrastruktury transportowej, służby zdrowia itp. kwestie).

że obejmują one działania do momentu wprowadzenia stanu wojennego włącznie.

Za pierwszy, niezmiernie istotny krok w tym etapie należy uznać zarządzenie przez Prezydenta RP, na wniosek Prezesa RM powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia SZ do obrony Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Jest to nieodzowne, aby rozpocząć proces rozwinięcia mobilizacyjnego i podwyższania gotowości bojowej przez własne wojska, czyli jak najszybciej mieć w pełni zmobilizowany własny potencjał militarny.

Drugim istotnym elementem jest określenie przez Prezydenta RP dnia, tym razem na wniosek Rady Ministrów, w którym *de iure* rozpoczyna się czas wojny na terytorium RP²² – co w wymiarze czasowym powinno odpowiadać momentowi początkowemu agresji na terytorium RP albo chwili, w której taka agresja zostanie dostrzeżona (np. w przypadku wojny toczonej głównie w cyberprzestrzeni). *De facto* jednak taką korelację między momentem rozpoczęcia agresji a ogłoszeniem czasu wojny trudno zakładać. Ze względu na „niedoskonałości” systemu prawnego w praktyce ogłoszenie czasu wojny powinno nastąpić zanim Polska zostałaby zaatakowana. Jest tak dlatego, że zgodnie z polskim porządkiem prawnym czas wojny musi być wprowadzony, aby możliwe było *de lege artis* podniesienie gotowości obronnej państwa (w czasie wolnym od zagrożenia zewnętrznego utrzymywanej przecież na zwykłym, stałym poziomie). Wymóg ten wynika z istnienia dwóch ustawowych, niezależnych od siebie przesłanek podwyższania gotowości obronnej państwa, z których obie muszą być spełnione jednocześnie. Jedną z nich to „zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa”, drugą to właśnie funkcjonowanie w „czasie wojny”²³.

Z „czasem wojny” w polskim prawie powiązano również inne, istotne zagadnienia, co czyni system prawny jeszcze mniej przejrzystym. Najważniejszym z nich jest *de facto* wspomniane powyżej zagadnienie bezpośredniego sprawowania zwierzchnictwa nad SZ przez Prezydenta RP dopiero w „czasie wojny”. Drugim jest struktura SZ w czasie wojny²⁴. Trzecim – odrębne zasady nakładania obowiązku świadczeń²⁵ na rzecz obrony

²¹ Konstytucja..., *op.cit.*, art. 136.

²² Postanowienie Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów – podstawa prawna to art. 4a ust. 1 pkt. 4a Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

²³ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., *op.cit.*, art. 6 ust. 1 pkt. 4.

²⁴ W razie ogłoszenia mobilizacji oraz „w czasie wojny” SKW i SWW stają się częścią SZ z mocy prawa – Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., *op.cit.*, art. 3 ust. 8

²⁵ Problematykę świadczeń reguluje Ustawa o powszechnym obowiązku obrony. Dzielą się na świadczenia osobiste (osoba nim objęta jest zobowiązana np. do pełnienia funkcji kierowcy karetki pogotowia), rzeczowe (np. polegające na obowiązku udostępnienia pojazdu mechanicznego na

„w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny”. Czwartym – odrębne zasady wykorzystania infrastruktury transportowej „w czasie wojny”²⁶. Piątym wreszcie – mianowanie ND SZ. Odnosząc się do ostatniej kwestii, warto zwrócić uwagę, że w polskim prawie funkcjonują dwie niezależne podstawy mianowania ND SZ – konstytucyjna²⁷ i ustawowa²⁸. Podstawa konstytucyjna zobowiązuje Prezydenta RP do jego powołania na czas wojny, w odróżnieniu od odrębnej podstawy ustawowej, stwarzającej Prezydentowi RP „jedyne” możliwości jego powołania w czasie stanu wojennego. Właśnie z powodu wyżej wymienionych względów wcześnie ogłoszenie przez Prezydenta RP rozpoczęcia „czasu wojny” ma tak istotne znaczenie prawne i praktyczne.

Podwyższanie gotowości obronnej należy uznać za kolejny element uruchamiany w tej fazie procesu kierowania obroną państwa, przy czym, wprowadzony stan gotowości obronnej państwa powinien odpowiadać poziomowi zagrożenia zewnętrznego. Możliwe jest zatem wprowadzenie stanu gotowości obronnej czasu kryzysu, a następnie stanu gotowości obronnej czasu wojny (względnie od razu tego ostatniego). Także tutaj wymagane jest współdziałanie Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów, na którego wniosek Prezydent RP wydaje odpowiednie postanowienie²⁹. Warto podkreślić, że w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i w stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny inna jest specyfika realizowanych zadań. Zgodnie z przepisami gotowość obronna czasu kryzysu służy realizacji zadań przygotowujących do przeciwdziałania zewnętrznemu zagrożeniu. Wprowadzenie gotowości obronnej państwa czasu wojny ma miejsce w celu odparcia napaści zbrojnej lub udziału w operacji sojuszniczej. Jego wprowadzenie ma w szczególności umożliwić przeprowadzenie zarządzonej przez Prezydenta RP mobilizacji oraz płynne wprowadzenie stanu wojennego³⁰. Naturalnie, w przypadku wprowadzenia każdego z wymienionych wyżej

potrzeby określonego podmiotu) oraz szczególnie (np. gromadzenie określonych materiałów, dostosowanie obiektów budowlanych, nieruchomości, czy pojazdów do potrzeb obrony państwa). Odrębne rozporządzenia regulują kwestie nakładania świadczeń (osobistych i rzeczowych), w czasie pokoju odrębne zaś w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Przy czym świadczenia rzeczowe mogą być nakładane nie tylko na osoby fizyczne, ale również na organy administracji rządowej i samorządowej, organizacje społeczne oraz przedsiębiorców. Świadczeniami szczególnymi nie mogą zaś zostać objęte osoby fizyczne.

²⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach – podstawa prawna wydania to art. 6 ust. 2 pkt. 6 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony..., *op.cit.*

²⁷ Konstytucja..., *op.cit.*, art. 134 ust. 4.

²⁸ Ustawa o stanie wojennym..., *op.cit.*, art. 10 ust. 2 pkt. 4, art. 10 ust. 2 pkt. 4.

²⁹ Podstawa prawna to art. 4a ust. 1 pkt. 4 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony...

³⁰ Rozporządzenie w sprawie gotowości obronnej państwa, *op.cit.*, par. 4–5.

stanów gotowości uruchamiane są odpowiednie zadania z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Patrząc na uwarunkowania związane z pojęciami „czas wojny” oraz „podwyższanie gotowości obronnej państwa” łatwo dostrzec logiczną sprzeczność. Jak już wspomniano, gotowość obronna czasu kryzysu ma nas przygotować do odparcia agresji, a gotowość obronna państwa czasu wojny ma służyć jej odparciu. W tym kontekście niekonsekwencja polega na tym, że polskie prawo nakazuje najpierw faktyczne zadekretowanie prowadzenia działań wojennych przez wprowadzenie czasu wojny, a dopiero następnie zezwala na podwyższenie gotowości obronnej państwa, aby stworzyć warunki wstępne do prowadzenia własnej operacji wojskowej. Wydaje się, że powinno być dokładnie odwrotnie.

Powołanie ND SZ to kolejne zadanie uruchamiane w początkowej fazie procesu kierowania obroną. Unikając powtórzeń, w tym miejscu należy jedynie wskazać, że to Prezydent mianuje ND SZ na wniosek Prezesa RM, zarówno na podstawie konstytucji, jak i ustawy. Także w tej niezmiernie istotnej kwestii personalnej niezbędne jest współdziałanie głowy państwa i premiera.

Niezależnie od podjęcia dotychczas opisanych działań, dopiero wprowadzenie stanu wojennego, przez Prezydenta RP na wniosek RM, stanowi czynnik warunkujący właściwą realizację procesu kierowania obroną państwa. Konstytucja przewiduje trzy niezależne podstawy jego wprowadzenia: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojną napaść na terytorium RP lub zobowiązanie do wspólnej obrony wynikające z umowy międzynarodowej. Jednocześnie wskazuje, że może on zostać wprowadzony na całym lub na części terytorium państwa³¹. Ustawa o stanie wojennym powiela wskazany przepis konstytucyjny i precyzuje, że „zewnętrzne zagrożenie państwa” może być spowodowane również działaniami terrorystycznymi lub działaniami w cyberprzestrzeni³². Ustawa o stanie wojennym definiuje też dwa istotne terminy, tj. „zewnętrzne zagrożenie państwa”³³, oraz „cyberprzestrzeń”³⁴.

Procedura wprowadzenia stanu wojennego³⁵ zakłada, że wniosek RM o jego wprowadzenie, Prezydent RP ma obowiązek rozpatrzyć niezwłocznie³⁶. Po jego rozpatrzeniu, decyzja Prezydenta RP może mieć dwojaki

³¹ *Konstytucja ...*, *op.cit.*, art. 229.

³² *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 2 ust. 1.

³³ *Ibidem*, art. 2 ust. 1a.

³⁴ *Ibidem*, art. 2 ust. 1b.

³⁵ Procedurę wprowadzenia stanu wojennego, odmowy jego wprowadzenia oraz zniesienia stanu wojennego szczegółowo regulują art. 2–8 *Ustawy o stanie wojennym...*

³⁶ Koncepcje wyjaśnienia znaczenia terminu „niezwłocznie” zakończyło dopiero jednoznaczne orzecznictwo Sądu Najwyższego (SN), dokonane co prawda na gruncie prawa cywilnego, ale

charakter. Może on wprowadzić stan wojenny zgodnie z wnioskiem RM (wydając rozporządzenie), albo odmówić jego wprowadzenia (wydając postanowienie). Jeśli głowa państwa zdecyduje się na pierwsze rozwiązanie, wydane przez siebie rozporządzenie jest zobowiązany przedstawić Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania³⁷. Sejm natomiast ma prawo uchylenia wydanego przez Prezydenta RP rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego podejmując w tej sprawie uchwałę, która podlega niezwłocznemu ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzenie stanu wojennego wywołuje również określone skutki w sferze prawa międzynarodowego, w tym w obszarze międzynarodowych stosunków gospodarczych. Dlatego, na ministrze właściwym do spraw zagranicznych, spoczywa obowiązek notyfikowania faktu wprowadzenia stanu wojennego (wraz ze wskazaniem przyczyn jego wprowadzenia), a także jego zniesienia³⁸.

W tym miejscu trzy kwestie wymagają dodatkowego wyjaśnienia. Po pierwsze, stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia o jego wprowadzeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej³⁹ – jeśli więc z jakichkolwiek powodów nie dojdzie do ogłoszenia tego aktu prawnego, stan wojenny *de iure* nie będzie obowiązywał, niezależnie od chwili jego wprowadzenia, określonej w treści prezydenckiego rozporządzenia. Z praktycznego punktu widzenia, to rozwiązanie uznać należy za słabość systemową. Po drugie, ustawodawca nie przewidział, że sytuacja polityczna i militarna może uniemożliwić Prezydentowi RP przedstawienie Sejmowi rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego. Może się tak stać, gdy z uwagi na rozwój wydarzeń – Prezydent RP nie dotrzyma terminu 48 godzin, albo w ogóle nie będzie w stanie przedstawić rozporządzenia wciąż funkcjonującemu Sejmowi. Taka sytuacja może również zaistnieć, gdy Prezydent RP nie będzie miał komu przedstawić rozporządzenia, gdyż Sejm – z różnych powodów – nie będzie już funkcjonował. Po trzecie wreszcie, może zaistnieć problem z podjęciem lub ogłoszeniem uchwały Sejmu uchylającej prezydenckie rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego.

w pełni adekwatne w kontekście procedury wprowadzania stanu wojennego. Zgodnie ze stanowiskiem SN z 2011 r. (sygn. akt III CSK 282/10, Lex 898707), powielającym stanowisko wyrażone przez SN w wyroku z 2006 r. (sygn. akt II CSK 293/06, Lex 453147) termin „niezwłocznie” nie może być utożsamiany z terminem natychmiastowym. Należy go rozumieć jako termin realny, uwzględniający w szczególności okoliczności miejsca i czasu.

³⁷ Termin 48 godzin wskazuje art. 231 *Konstytucji*. Termin ten powiela (co zrozumiałe, choć zbędne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej) art. 3 ust. 1 *Ustawy o stanie wojennym...*, *op.cit.*

³⁸ Zgodnie z art. 6 *Ustawy o stanie wojennym...* notyfikacji dokonuje się do sekretarza generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych i sekretarza generalnego Rady Europy.

³⁹ *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 4 ust. 1.

Trzy sytuacje opisane powyżej zmuszają do zadania na gruncie prawnym wielu istotnych pytań, podzielonych tematycznie na kilka grup:

1. Jak zachowają się struktury państwa, jeśli z jakiegoś powodu formalnie nie dojdzie do ogłoszenia prezydenckiego rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego? Czy mimo wszystko będą wykonywać zadania wiążące się z funkcjonowaniem państwa i społeczeństwa w warunkach stanu wojennego? Czy ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela w warunkach stanu wojennego wprowadzonego z naruszeniem procedury (konstytucyjnej i ustawowej) mimo wszystko można uznać za mające podstawę prawną i prawnie wiążące?
2. Czy stan wojenny będzie mógł być uznany za obowiązujący, gdy zgodnie z procedurą jego wprowadzenia określoną w konstytucji i ustawie, rozporządzenie prezydenckie w tej sprawie nie zostanie przedstawione Sejmowi?
3. Czy międzynarodowa opinia publiczna zaakceptuje wprowadzenie stanu wojennego w Polsce w przypadku niezachowania przez polskie władze (niezależnie od przyczyny) prawnej procedury jego wprowadzenia?
4. Co się stanie, gdy Sejm podejmie uchwałę uchylającą prezydenckie rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego, ale nie zostanie ona ogłoszona?

Odpowiedź na powyższe pytania, w szczególności trzy pierwsze, które należy uznać za najbardziej groźne, jest jednocześnie i skomplikowana, i wykraczająca poza formułę tego artykułu.

Niezależnie od powyższych niejasności należy podkreślić, że z formalnego punktu widzenia wprowadzenie stanu wojennego może nastąpić przed ogłoszeniem czasu wojny i przed podwyższeniem gotowości obronnej państwa, co dodatkowo komplikuje stan prawny. Jest to możliwe pomimo że rozporządzenie dotyczące gotowości obronnej⁴⁰ państwa przewiduje podwyższenie gotowości obronnej właśnie w celu wprowadzenia stanu wojennego. W tym kontekście należy oczywiście uwzględnić, że regulacje związane z problematyką gotowości obronnej mają rangę rozporządzenia, a nie ustawy. Zarówno konstytucja, jak i ustawa regulująca szczegółowo zagadnienie stanu wojennego, nie uzależnia jednak jego wprowadzenia od wcześniejszego zaistnienia gotowości obronnej państwa czasu wojny. Odpowiedź na pytanie, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, wskazane niejasno-

⁴⁰ Patrz przypis 30.

ści prawne wpływają na realizację zadań wynikających z Planu Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym osiąganie odpowiedniej gotowości obronnej państwa, wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania oraz jego jawny charakter.

Faza kierowania obroną

W przekonaniu autora, umownym momentem przejścia z fazy wstępnej do fazy kierowania obroną stanowi chwila, w której prezydenckie rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego zaczyna obowiązywać. Naturalnie zakładając, że już wcześniej (po wprowadzeniu czasu wojny) mianowany został ND SZ. Także w tej fazie Prezydent RP jest zobowiązany do ścisłej współpracy z RM. Na tym etapie najistotniejsze jest szybkie podniesienie stanu gotowości bojowej SZ oraz podjęcie decyzji o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania.

O obu tych kwestiach decyduje Prezydent RP w drodze postanowień, wydawanych na wniosek RM⁴¹. Potrzeby jak najszybszego osiągnięcia najwyższego stanu gotowości bojowej SZ nie trzeba szerzej omawiać – jest to oczywiste dla prowadzenia obronnej operacji wojskowej o charakterze połączonym (tj. z jednoczesnym udziałem komponentów pochodzących z wszystkich rodzajów SZ). Krótkiego wyjaśnienia wymaga natomiast przejście organów władzy publicznej na stanowiska kierowania. SK są przygotowywane zawczasu jako Główne Stanowiska Kierowania (GSK) w stałych siedzibach organów i w zapasowych miejscach pracy, oraz jako Zapasowe Stanowiska Kierowania (ZSK)⁴². W zależności od prognozowanego rozwoju sytuacji militarnej oraz ewentualnych postępów wrogich wojsk, Prezydent RP, na wniosek RM, może zadecydować o przesunięciu stanowisk kierowania w inne (wcześniej przygotowane) miejsca, tak by zachować ciągłość kierowania obroną państwa i ciągłość politycznego wpływu na już prowadzoną wojskową operację obronną.

W kontekście przejścia na określone stanowiska kierowania należy zasygnalizować istniejącą nieścisłość w systemie prawnym. Równocześnie obowiązuje rozporządzenie, które nie do końca zgodnie z regułą wskazaną powyżej określa, kiedy następuje przejście na stanowiska kierowania, tj. przywoływane już *rozporządzenie RM w sprawie przygotowania systemu kierowania Bezpieczeństwem Narodowym*. Należy zauważyć, że rozporzą-

⁴¹ Ustawa o stanie wojennym..., *op.cit.*, art. 10 ust. 2 pkt. 1–2.

⁴² Przygotowywane wyłącznie dla organów których stanowiska kierowania wchodzi w skład CSKOP oraz dla wojewodów – *rozporządzenia w sprawie przygotowania systemu ...*, *op.cit.* par. 12 ust. 1 pkt. 1–4.

dzenie to uzależnia przejście na ZSK ministrów, centralnych organów administracji rządowej i wojewodów, nie od wydania przez Prezydenta RP odpowiedniego postanowienia, a od wydania przez Prezesa RM decyzji, zgodnie z wcześniej przygotowanymi planami operacyjnymi⁴³.

Na tym etapie wyraźnie dostrzegalna jest samodzielna rola Prezydenta RP. Równolegle zaś RM, w dużym stopniu przy udziale Ministra Obrony Narodowej, ma dbać o logistyczne warunki prowadzenia działań bojowych przez własne wojska i zachowanie porządku administracyjnego, także w strefie bezpośrednich działań wojennych⁴⁴. Przede wszystkim, głowa państwa *de iure* i *de facto* ponosi odpowiedzialność polityczną za operacje militarne polskich SZ. To Prezydent RP zatwierdza przedstawiane mu przez ND SZ plany operacyjnego użycia SZ⁴⁵. Na podstawie tych planów ND SZ prowadzi operację wojskową, którą dowodzi na poziomie strategicznym, odpowiadając jako najwyższy dowódca za jej efekt i poniesione straty. Ponadto Prezydent RP, także na wniosek ND SZ, uznaje określone obszary kraju za strefy bezpośrednich działań wojennych⁴⁶. Aby podjąć decyzję, Prezydent powinien mieć rozeznanie czy przedstawione plany użycia odpowiadają postawionym celom politycznym i są wykonalne z militarnego punktu widzenia. W tym obszarze Prezydent RP potrzebuje wsparcia merytorycznego, którego udziela Szef SG WP, jako organ pomocniczy w procesie kierowania obroną państwa.

W tym kontekście warto przypomnieć, że mianowanie ND SZ nie oznacza automatycznego przejęcia przez niego dowodzenia nad częścią SZ podporządkowaną mu zgodnie z narodowymi planami użycia SZ do obrony państwa⁴⁷. Prezydent RP może określić inny termin przejęcia dowodzenia przez ND SZ⁴⁸, który podlega Prezydentowi RP⁴⁹ i z tego względu odpowiada tylko przed nim. Wypada zaznaczyć, co zresztą zasygnalizowano wcześniej, że zgodnie z *ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP*, kierowanie obroną państwa przez Prezydenta RP we współdziałaniu z RM rozpoczyna się dopiero po przejęciu dowodzenia przez ND SZ.

⁴³ *Rozporządzenie w sprawie przygotowania systemu...*, *op.cit.*, par. 18 ust. 1.

⁴⁴ Kompetencje RM określa art. 11 *Ustawy o stanie wojennym...*, *op.cit.*

⁴⁵ *Ibidem*, art. 10 ust. 2 pkt. 5.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 10 ust. 2 pkt. 6.

⁴⁷ Ważne jest rozróżnienie na narodowe plany użycia SZ do obrony państwa oraz plany operacyjnego użycia SZ. Są to dwa odrębne dokumenty planistyczne, powstające w innym trybie. Pierwszy jest zatwierdzany postanowieniem Prezydenta RP na wniosek Ministra Obrony Narodowej (art. 5 pkt. 3a *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP*) i określa właśnie kwestię podporządkowania wojsk ND SZ. Znaczenie i rolę drugiego dokumentu planistycznego wyjaśniono w treści artykułu.

⁴⁸ *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 17.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 16 ust.1.

Jak wskazano powyżej, rolą RM na tym etapie jest dbanie o zaplecze oraz cały aparat pozamilitarny państwa (administracja, gospodarka), pracujący na rzecz walczących polskich wojsk. W tym zakresie zdecydowane gros zadań spoczywa na Ministrze Obrony Narodowej. Wśród nich nie można pominąć koordynacji działań całej administracji rządowej, koordynacji realizacji zadań państwa-gospodarza⁵⁰, sprawowania nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez administrację, jak również przedstawiania potrzeb w zakresie świadczeń na rzecz SZ oraz obrony. Z punktu widzenia walczących oddziałów najistotniejsze jest oczywiście powierzenie szefowi resortu obrony organizacji mobilizacyjnego rozwinięcia, uzupełniania i wyposażania SZ. Jest to niezbędne dla odtwarzania zdolności bojowej, stosownie do ponoszonych strat w ludziach i środkach walki⁵¹.

Jako że (na tym etapie procesu kierowania obroną) zakładamy, iż zbrojna napaść na terytorium RP już nastąpiła, w fazie kierowania obroną niezbędne jest podjęcie przez Sejm uchwały o stanie wojny⁵². Taką uchwałą Sejm może podjąć także, gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji⁵³. Należy zauważyć, że w przypadku stanu wojny ustawodawca wykazał się przenikliwością, co do możliwego przebiegu wydarzeń. Przewidział mianowicie, że może dojść do sytuacji, w której Sejm nie będzie mógł zebrać się na posiedzenie, w celu podjęcia uchwały o stanie wojny⁵⁴. W konsekwencji uznał, że gdy zebranie Sejmu i podjęcie uchwały nie będzie możliwe, powstałą próżnię jest zobowiązany wypełnić Prezydent RP wydając postanowienie stwierdzające stan wojny, tym razem bez wniosku, czy jakiegokolwiek udziału RM⁵⁵. Ten mechanizm stanowi przykład pełnienia przez głowę państwa funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej.

⁵⁰ Tzw. *Host Nation Support* – polegający na realizowaniu zadań na rzecz wojsk sojuszników przebywających na terytorium RP, tak by mogły one osiągnąć pełną zdolność bojową i korzystać z zasobów polskich w zakresie żywienia, zakwaterowania, ochrony, paliw, opieki medycznej, tras przemarszu itp.

⁵¹ Szczegółowy, choć niezamknięty katalog kompetencji Ministra Obrony Narodowej w czasie stanu wojennego zawiera art. 12 *Ustawy o stanie wojennym*...

⁵² Uchwała o pozostawaniu w stanie wojny ma daleko idące konsekwencje w sferze prawa międzynarodowego, w szczególności w obszarze zastosowania prawa konfliktów zbrojnych, statusu mocarstwa okupacyjnego czy statusu majątku należącego do jednej strony wojującej, a znajdującego się na terytorium drugiej ze stron.

⁵³ Chodzi o operację prowadzoną przez Sojusz Północnoatlantycki po uruchomieniu art. 5 traktatu waszyngtońskiego.

⁵⁴ Niestety, w odniesieniu do procedury wprowadzenia stanu wojennego, ustawodawca nie wykazał się identyczną wyobraźnią, co umówiono przy okazji omawiania fazy wstępnej procesu kierowania obroną państwa.

⁵⁵ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 116.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia zatwierdzania przez Prezydenta RP planów operacyjnego użycia SZ, a ewentualnie również zmiany obszaru uznanego za strefy bezpośrednich działań wojennych nie ogranicza się do jednokrotnego wydania odpowiednich postanowień. Z uwagi na dynamikę sytuacji politycznej i militarnej bliższe rzeczywistości jest przyjęcie, że plany operacyjnego użycia wojsk będą przedstawiane Prezydentowi do zatwierdzenia wielokrotnie, jako dotyczące różnych operacji, realizowanych w różnych fazach konfliktu. W tym kontekście naturalną potrzebą może być skorygowanie rozmiaru obszaru, który został wcześniej uznany za strefy bezpośrednich działań wojennych.

Faza końcowa

Fazę końcową mechanizmu kierowania obroną państwa, w wymiarze teoretycznym można uznać za rozpoczętą, gdy operacja obronna została już z powodzeniem zakończona, agresja została odparta i nie zachodzi niebezpieczeństwo kontynuowania przez przeciwnika działań zbrojnych o charakterze zaczepnym wymierzonym w suwerenność i integralność terytorialną Polski. Ze względów geopolitycznych praktycznie trudno jednak wyobrazić sobie bezwarunkową kapitulację agresora, czy choćby zawieszenie broni, które nie będzie wiązało się z długotrwałym utrzymywaniem się stanu zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski. Dlatego też podejmowanie poszczególnych działań na tym etapie należy uznać za rozłożone w czasie, a samą fazę za znacznie dłuższą niż faza wstępna. Uruchomienie trzeciej fazy procesu najprawdopodobniej uzależnione byłoby od szerszego porozumienia międzynarodowego kończącego konflikt zbrojny.

Istotą fazy końcowej jest stopniowe, odpowiednie do stanu bezpieczeństwa, przestawienie SZ oraz struktur państwa i gospodarki na funkcjonowanie w warunkach zmniejszonego zagrożenia, a następnie w warunkach pokoju (tj. warunkach istniejących przed uruchomieniem procesu kierowania obroną państwa). Na tym etapie uruchamiane są ponownie mechanizmy (choć tym razem w odwrotnym kierunku), charakterystyczne dla fazy wstępnej, które obejmują:

1. wydanie przez Prezydenta RP postanowienia dotyczącego dnia, w którym kończy się czas wojny na terytorium RP,
2. rezygnację z funkcjonowania w reżimie stanowisk kierowania przez organy administracji publicznej⁵⁶,

⁵⁶ Przepisy wprost nie określają w jaki sposób ma to nastąpić. *Per analogia* uprawnionym jest przyjęcie, że jest to postanowienie Prezydenta RP, wydawane na wniosek RM o zakończeniu funkcjonowania w trybie stanowisk kierowania.

3. stopniowe obniżanie gotowości bojowej SZ,
4. stopniowe obniżanie gotowości obronnej państwa,
5. zniesienie stanu wojennego i dokonanie odpowiednich notyfikacji,
6. odwołanie ND SZ, jako organu dowodzenia wówczas już zbędnego,
7. zakończenie funkcjonowania SZ w ramach Wojennego Systemu Dowodzenia SZ i przejście na system kierowania i dowodzenia SZ czasu pokoju,
8. zarządzenie demobilizacji⁵⁷,
9. podjęcie przez Sejm uchwały o zawarciu pokoju (względnie wydanie w tym zakresie postanowienia przez Prezydenta RP).

Procesy towarzyszące

Skomplikowany proces kierowania obroną państwa w polskim modelu ustrojowym został zaprojektowany w sposób, który wymusza wspólne podejmowanie decyzji przez oba wymienione w konstytucji organy władzy wykonawczej (Prezydenta RP i RM). Jego praktyczne funkcjonowanie jest jednak jeszcze bardziej zawile. Pewne zagadnienia, które nie mogą zostać w sposób prosty zakwalifikowane do jednej z trzech opisanych powyżej faz wymagają odrębnego wyjaśnienia. Dla zachowania spójności wywodu autor określił je mianem procesów towarzyszących, które mogą, aczkolwiek nie muszą, wystąpić jako elementy procesu kierowania obroną państwa.

Jednym z takich procesów, dość kontrowersyjnym, jest kwestia nadzwyczajnych kompetencji, które w warunkach stanu wojennego może otrzymać Prezes RM. Ustawa przewiduje, że jeśli w czasie stanu wojennego RM nie może się zebrać na posiedzenie, konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów wykonuje Prezes RM⁵⁸. Problem ten nie był nigdy podnoszony w debacie prawnej, ani nie był przedmiotem skargi konstytucyjnej, co nie oznacza, że jako zagadnienie prawne nie zasługuje na uwagę. Polska konstytucja w części dotyczącej kompetencji Prezesa RM⁵⁹ nie przewiduje, aby mógł on wykonywać kompetencje RM. Zadania premiera ograniczają się do reprezentowania RM, kierowania jej pracami, koordynowania i kontrolowania pracy ministrów oraz zapewnienia realizowania polityki ustalonej przez RM. W dokumencie nie ma wzmianki

⁵⁷ Brak przepisów prawa powszechnie obowiązującego dotyczących zarządzenia demobilizacji, choćby częściowej. *Per analogia* przyjąć należy, że tak jak w przypadku zarządzenia mobilizacji, odpowiednie postanowienie powinien wydać Prezydent RP na wniosek Prezesa RM.

⁵⁸ *Ustawa o stanie wojennym...*, *op.cit.*, art. 11 ust. 2.

⁵⁹ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 148.

o możliwości wykonywania kompetencji RM przez inny podmiot. Jednocześnie warto zauważyć, że organami władzy wykonawczej zgodnie z konstytucją są jedynie Prezydent RP i RM⁶⁰, a nie Prezydent RP, RM i Prezes RM, o ile RM nie może się zebrać na posiedzenie. Podsumowując, konstytucja nie tylko nie pozwala na przekazanie kompetencji RM jej Prezesowi, tak samo jak nie pozwala na przekazanie kompetencji RM Prezydentowi RP. Co równie ważne, konstytucja nie przewiduje również, aby takie przekazanie premierowi kompetencji RM mogło nastąpić w drodze ustawy. Żaden zapis ustawy zasadniczej, nie powinien być interpretowany w taki sposób. W szczególności, nie może być tak rozumiany art. 228 ust. 3 konstytucji, przekazujący do uregulowania w drodze ustawy „zasady działania organów władzy publicznej” w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych. Wydaje się rozsądnym stanowisko, że termin „zasady działania” nie jest tożsamy z terminem „kompetencje”. Zresztą, wypełniając tę delegację konstytucyjną, ustawa regulująca stan wojenny wskazuje w art. 9, że organy administracji publicznej w czasie stanu wojennego działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych i w ramach dotychczasowych kompetencji, z zastrzeżeniem zmian w kompetencjach wynikających właśnie z tej ustawy. Opisane powyżej przekazanie kompetencji RM premierowi za pomocą przepisu ustawy jest zatem niczym innym, jak zmianą kompetencji, na którą zapisy konstytucji nie pozwalają ani bezpośrednio, ani w drodze ustawy.

Przechodząc do innych zagadnień towarzyszących nie sposób pominąć procesu legislacyjnego w czasie stanu wojennego, w przypadku, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie. Ciężar stanowienia prawa spoczywa wtedy na organach władzy wykonawczej, co przybiera postać rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta RP na wniosek RM. Rozporządzenia wydane w takich okolicznościach są *ex lege* źródłem prawa powszechnie obowiązującego, ale wymagają zatwierdzenia przez Sejm na jego najbliższym posiedzeniu⁶¹. Możliwość stanowienia prawa w tym trybie jest jednym z przejawów ciągłości sprawowania władzy w czasie trwającego konfliktu zbrojnego.

Innymi instytucjami, które mogą być wykorzystane w każdej z faz kierowania obroną państwa są dwa ciała kolegialne stanowiące, w zamyśle ustawodawcy, fora wymiany poglądów oraz wypracowywania stanowisk. Jednym z takich instrumentów jest Rada Gabinetowa (RG), drugim Rada Bezpieczeństwa Narodowego (RBN). Zwołanie RG zależy wyłącznie od woli Prezydenta RP. Przesłanką konstytucyjną jej zwołania, jest jedynie bardzo nieostre kryterium „sprawy szczególnej wagi”. W skład tego gremium wcho-

⁶⁰ *Ibidem*, art. 10.

⁶¹ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 234 ust. 1–2.

dzi zarówno Prezydent RP, jak i RM, przy czym gremium to jest pozbawione jakichkolwiek kompetencji – w szczególności nie posiada kompetencji RM⁶². RBN dla odmiany ma status organu doradczego Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa⁶³. Z racji roli i statusu, to Prezydent decyduje o składzie RBN, jako jedyny uprawniony do powoływania i odwoływania jej członków⁶⁴, jak również przewodzący jej posiedzeniom. Status i rolę obu tych organów ujęto na rysunku 1, s. 58.

Kwestią budzącą pewne niejasności prawne jest zagadnienie przejęcia obowiązków Prezydenta RP przez inne podmioty. Konstrukcja prawna przewidziana na tę okoliczność, niestety już sprawdzona w praktyce, z uwagi na wydarzenia z 10 kwietnia 2010 r., nie jest jednak rozwiązaniem pozbawionym wad. Nie może również uchodzić za rozwiązanie systemowe⁶⁵. W sytuacji najbardziej klarownej prawnie w przypadku, gdy Prezydent RP nie jest w stanie przejściowo sprawować urzędu, musi o tym zawiadomić Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki głowy państwa⁶⁶. Mechanizm ten nie wymaga żadnych dodatkowych wyjaśnień. Jeśli jednak zmodyfikujemy sytuację i stworzymy taką, w której Prezydent RP nie jest w stanie zawiadomić Marszałka o niemożności pełnienia swej funkcji, przejęcie obowiązków prezydenckich przez Marszałka Sejmu znacznie się wydłuży. Po pierwsze, w procedurę przejęcia obowiązków zostaje zaangażowana kolejna instytucja – Trybunał Konstytucyjny (TK), który rozstrzyga, czy przeszkoda w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta rzeczywiście występuje. Po drugie, działanie TK uruchamia dopiero wniosek Marszałka Sejmu. Taka konstrukcja uznaje za pewne wystąpienie dwóch elementów, co do których pewności mieć nie możemy. Z jednej strony nie dopuszcza, że TK może nie funkcjonować, z drugiej zaś nie dostrzega, że samo złożenie wniosku do TK, w warunkach toczącego na terytorium państwa konfliktu zbrojnego, może być utrudnione lub może w ogóle nie nastąpić. Ustawa zasadnicza przewiduje wprawdzie, że jeśli obowiązków Prezydenta RP nie może wykonywać Marszałek Sejmu przejmuje je Marszałek Senatu, lecz nie jest to całościowe rozwiązanie problemu. Niestety, system prawny nie wpro-

⁶² *Ibidem*, art. 141 ust. 1–2.

⁶³ *Ibidem*, art. 135.

⁶⁴ *Ibidem*, art. 144 ust. 3 pkt. 26.

⁶⁵ Problematykę tę reguluje art. 131 ust. 1–4 *Konstytucji*.

⁶⁶ Marszałek Sejmu przejmuje również obowiązki Prezydenta RP w razie jego śmierci, zrzeczenia się urzędu, stwierdzenia nieważności wyboru na urząd, nieobjęcia urzędu z innych powodów, jak również złożenia Prezydenta RP z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu, czy stwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do pełnienia urzędu z powodu stanu zdrowia (art. 131 ust. 2 pkt. 1–5 *Konstytucji*).

wadza automatyzmu w pełnieniu obowiązków Prezydenta RP przez kolejne osoby. Nie pozwala też odpowiedzieć na pytanie, kto przejmie obowiązki głowy państwa w przypadku śmierci obu marszałków lub ich niezdolności do pełnienia funkcji. Wybór kolejnych marszałków obu izb to przecież zadanie odpowiednio Sejmu, albo Senatu⁶⁷. Tymczasem konstytucja wyklucza pełnienie obowiązków prezydenckich przez inne osoby niż marszałkowie obu izb parlamentu. Zamyka to drogę do ich wykonywania zgodnie z prawem przez wicemarszałków obu izb. Kwestia ciągłości funkcjonowania organu prezydenckiego dla procesu kierowania obroną państwa ma znaczenie fundamentalne. Jest tak dlatego, że Prezydent RP w ramach tego mechanizmu współdziała z RM praktycznie we wszystkich istotnych kwestiach. Z uwagi na powyższe argumenty za nieuprawnione należy uznać stwierdzenie, że obecnie rozwiązania prawne gwarantują ciągłość funkcjonowania tego urzędu, a więc i ciągłość kierowania obroną państwa.

Ostatnim zagadnieniem wymagającym uwagi jest kwestia użycia wojsk polskich poza granicami państwa. Uznanie tej kwestii za część procesu kierowania obroną państwa wydaje się być zbyt daleko idące. Jest to jednak mechanizm funkcjonalnie powiązany z tym procesem. Chodzi tu nie tyle o sam pobyt polskich oddziałów na terytorium innego państwa, co ich aktywne wykorzystanie poza Polską w trzech sytuacjach:

1. bojowego użycia w trwającym poza granicami Polski konflikcie zbrojnym,
2. wykorzystanie jako wsparcie militarne dla sojusznika,
3. skierowanie ich do działań polegających na zwalczaniu terroryzmu.

Także ten mechanizm opiera się na współdziałaniu Prezydenta RP i RM. Dla prowadzenia działań określonych powyżej w pkt. 1–2, niezbędne jest postanowienie Prezydenta RP wydawane na wniosek RM. W zakresie skierowania wojsk poza granice do działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu postanowienie Prezydenta RP jest wydawane na wniosek Prezesa RM⁶⁸.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł należy traktować jako syntetyczne opracowanie ograniczające się do przedstawienia najważniejszych kwestii dotyczących kiero-

⁶⁷ *Konstytucja...*, *op.cit.*, art. 110, art. 124.

⁶⁸ *Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa* (Dz. U. 2014 r., poz. 1510 j. t.), art. 3 ust.1–2 w zw. z art. 2 pkt. 1–2.

wania obroną państwa. Omawiana problematyka równie dobrze mogłaby stanowić podstawę poważnej pracy naukowej. Należy również podkreślić, że mechanizm kierowania obroną państwa został zaprojektowany jako mechanizm narodowy. Jego funkcjonowanie w układzie sojuszniczym to temat na odrębne opracowanie.

Podsumowując, przede wszystkim należy wskazać, że model kierowania obroną państwa w Polsce jest modelem skomplikowanym, wynikającym z dualizmu władzy wykonawczej zapisanego na poziomie ustawy zasadniczej.

W wielu przypadkach, przepisy prawne nie są skonstruowane w sposób przejrzysty, jednoznaczny i kompletny, co samo w sobie jest słabością. Architektura innych przepisów oraz aktów prawnych, w których się znajdują, pozwala wysnuć wniosek, że zostały one skonstruowane w sposób stanowiący odpowiedź na wojnę znaną z przeszłości. Przyjęte rozwiązania nie są elastyczne w stopniu odpowiadającym współczesnym metodom prowadzenia działań wrogich, które przecież nie muszą mieć charakteru klasycznej wojny z czasów minionych. Niektóre z przyjętych ostatnio rozwiązań prawnych np. ustawa o działaniach antyterrorystycznych zostały zaprojektowane, by usunąć niektóre stwierdzone luki, co oczywiście stanowi krok we właściwym kierunku. Nie stanowią jednak rozwiązań systemowych na poziomie strategicznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Na potrzeby procesu kierowania obroną państwa funkcjonuje odrębny system, nazywany systemem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Równolegle do tego systemu funkcjonuje system zarządzania kryzysowego. Ten ostatni, zgodnie z definicją sytuacji kryzysowej⁶⁹, formalnie obejmuje wszelkiego rodzaju poważne zakłócenia funkcjonowania państwa, a więc również konflikt militarny prowadzony w ramach mechanizmu kierowania obroną państwa. Praktyka jest jednak inna – zarządzanie kryzysowe nie obejmuje problematyki kierowania obroną państwa i w znaczącym stopniu jest błędnie utożsamiane ze zwalczaniem skutków klęsk żywiołowych i awarii technicznych. W ten sposób, poza nawias zarządzania kryzysowego wyrzucono całe spektrum zagrożeń, nazywanych pod wpływem chwilowej mody zagrożeniami hybrydowymi, a przede wszystkim działania prowadzone w ramach procesu kierowania obroną państwa. Co bardzo istotne, na te kwestie zupełnie inaczej patrzy Sojusz Północnoatlantycki, uznający konflikt polityczno-militarny za najpoważniejszy z kryzysów. Sojuszniczy sys-

⁶⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2017, poz. 209, j. t.), art. 2 i art. 3 pkt. 1.

tem zarządzania kryzysowego tzw. *NATO Crisis Response System* jest jeden. W odróżnieniu od rozwiązań polskich, obejmuje całe spektrum zagrożeń, nie tworząc oddzielnych systemów dla przeciwdziałania kryzysom polityczno-militarnym i kryzysom wynikającym z klęsk żywiołowych.

Wydaje się, że Polska obecnie stoi przed dwoma zasadniczymi wyzwaniami. Pierwszym z nich jest kwestia wyboru modelu ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej. Drugim jest potrzeba odejścia od schematycznego myślenia o kierowaniu obroną państwa, czy zarządzaniu kryzysowym. Odnosząc się do drugiego zagadnienia, chyba już czas zacząć mówić o zintegrowanym zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, obejmującym wszelkie procesy zarządzania bezpieczeństwem i ułatwiającym ponad resortową koordynację działań. Nie tylko na poziomie operacyjnym, ale również na poziomie strategicznym, obejmującym długofalowe planowanie i programowanie oraz przewidywanie zagrożeń.

Wracając do problematyki modelu ustrojowego, dualizm władzy wykonawczej istniejący w polskim ustroju można dostrzec także w innych państwach⁷⁰. Porównawcza analiza tego rodzaju „hybryd ustrojowych” poza Polską pozwala jednak na wyciągnięcie pewnych wniosków. Poza Polską, powodem występowania usankcjonowanego prawnie dualizmu władzy wykonawczej są głębokie podziały społeczne wynikające z różnic religijnych, etnicznych, a niekiedy nawet plemiennych. Tego rodzaju ustrój jest konsekwencją konieczności współżycia w ramach jednego organizmu państwowego kilku silnych, rywalizujących grup ludności, o znaczącym bagażu wzajemnych krzywd. Nie są one na tyle silne, żeby bez całkowitego opanowania aparatu władzy narzucić wolę innym. Są jednak na tyle silne demograficznie i ekonomicznie, aby do tego aspirować. Doświadczenia historyczne sprawiają jednak, że grupy te są skłonne podzielić się władzą, o ile ich partykularne interesy będą respektowane. Wobec tego, jedynym sposobem na pokojową koegzystencję takich grup w jednym państwie jest zrównoważenie ich wpływów. Równowaga jest osiągnięta przez skonstruowanie mechanizmu sprawowania władzy w sposób przewidujący podejmowanie kluczowych decyzji jedynie za zgodą przedstawicieli każdej z liczących się grup ludności. Taki układ wymusza instytucjonalne rozbicie jednego ośrodka władzy na kilka równoległe funkcjonujących, obsadzonych według wcześniejszych ustaleń, stosownie do kryterium religijnego, etnicznego, czy plemiennego. Warto zadać pytanie, czy Polska, jako państwo jednolite etnicznie, religijnie i kultu-

⁷⁰ Np. w Libanie, Iraku, Afganistanie – na podstawie materiałów własnych z 2015 r.

rowo powinno stosować rozwiązania charakterystyczne dla tak odmiennych warunków?

Przenosząc się ponownie na grunt dualizmu władzy wykonawczej w Polsce, wydaje się, że zamierzeniem ustawodawcy tworzącego taki model konstytucyjny było zobligowanie do współpracy w imię racji stanu decydentów, którzy mogą wywodzić się z odmiennych środowisk politycznych. W założeniu, rozwiązanie to miało prowadzić do takiego rozdrobnienia władzy, które ograniczyłoby możliwość zdominowania sceny politycznej przez jedno środowisko polityczne. Obecne rozwiązania na pewno stanowią pochodną wcześniejszych, obowiązujących w tzw. małej konstytucji. Być może, podczas prac nad obecnie obowiązującą konstytucją, uznano, że władza demokratycznie wybrana nie może być kontrolowana jedynie w ramach procesu wyborczego oraz mechanizmów trójpodziału władzy. Wydaje się, że właśnie dlatego „na wszelki wypadek” władzę wykonawczą podzielono między dwa organy. Być może, po doświadczeniach okresu komunizmu obawiano się, że pokusa permanentnego rządzenia może zwyciężski obóz polityczny skłonić do rezygnacji z udziału w „demokratycznej grze” w celu zachowania władzy. Jeden ośrodek decyzyjny, posiadający pełną kontrolę nad wojskiem, służbami specjalnymi, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości umożliwiłby przecież teoretycznie powrót do znanych z przeszłości komunistycznej rządów jednej partii, być może nawet partii wywodzącej się wprost z partii komunistycznej. Dzisiaj, po ponad 25 latach od upadku dyktatury komunistycznej zasadnym jest pytanie, czy nie czas na rozpoczęcie dyskusji o właściwszym dla Polski modelu konstytucyjnym, upraszczającym również przebieg procesu kierowania obroną państwa i stwarzającym ramy prawne do elastycznego zarządzania bezpieczeństwem narodowym. W praktyce konieczne jest dokonanie wyboru między modelem kanclerskim i modelem prezydenckim.

W powyższym opracowaniu podjęta została próba opisanego procesu kierowania obroną państwa w polskim systemie prawnym. Należy mieć nadzieję, że materiał ten w pewien sposób przyczyni się do wyjaśnienia zawłości regulacji i procedur w tym obszarze, a być może nieco inaczej ukierunkuje dotychczasową dyskusję na temat poruszonych w opracowaniu problematyki, otwierając szerszą debatę na temat idei zintegrowanego zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Skuteczność i jakość w dowodzeniu

Jarosław Wołęszo

Skuteczność w dowodzeniu jest jednym z najważniejszych elementów przygotowania i prowadzenia działań militarnych i niemilitarnych. Skuteczność taką zapewniają między innymi zautomatyzowane systemy wspomagania dowodzenia i kierowania walką. One dostarczają informacji o przeciwniku jak i wojskach własnych. Od terminowości i aktualności tychże informacji zależy powodzenie w walce. W niniejszym artykule przedstawiono ważność zautomatyzowanych systemów kierowania i dowodzenia walką podczas planowania i prowadzenia współczesnych działań.

Wstęp

W XXI w. społeczność krajów wysoko rozwiniętych stało się społeczeństwem typowo informacyjnym w którym informacja nabrała ogromnej wartości. Stała się dobrem, bez którego bardzo ciężko osiągnąć sukces gospodarczy. Posiadanie aktualnej i wiarygodnej informacji, zdolność jej szybkiej obróbki i wymiany jest obecnie niezbędnym wyznacznikiem nowoczesności, a umiejętność jej sprawnego wykorzystania decyduje o sposobie postępowania w bliższej lub dalszej przyszłości.

Z tego względu coraz większego znaczenia nabiera przede wszystkim sprawna i szybka obróbka (przetwarzanie) informacji. Dotyczy to w głównej mierze organizacji i instytucji, których istnienie zależy od umiejętności przetwarzania posiadanych informacji. Szybki, niezakłócony i zrozumiały proces przetwarzania informacji jest gwarantem sprawnego działania i osiągnięcia sukcesu.

Gwałtowny zwrot nastawienia na informację jako dobra konsumpcyjnego o największej wartości zapoczątkowany został przez rozwój szeroko rozumianych technik informatycznych. Dzięki komputerom i oprogramowaniu na nich zainstalowanym zostało zainicjowane znaczne przyspieszenie wszelkiego rodzaju procesów decyzyjnych, wykorzystujących coraz większe

zasoby danych. Podejmowanie decyzji stało się obecnie dużo bardziej racjonalne, a ich trafność jest coraz większa.

Niemniej jednak, aby proces podejmowania decyzji (proces dowodzenia) z wykorzystaniem szeroko rozumianych technik komputerowych (w tym zautomatyzowanych systemów dowodzenia) był realizowany poprawnie niezbędne jest odpowiednie podejście do problemu potrzeb informacyjnych. Wsparcie informatyczne procesu podejmowania decyzji wymaga ustalenia, w pierwszej kolejności, powiązań informacyjnych występujących pomiędzy wszystkimi uczestnikami tego procesu. Ustalenie uczestników wymiany informacji jest niezbędne dla określenia potrzeb informacyjnych zautomatyzowanego systemu dowodzenia. Od jego prawidłowej identyfikacji zależy efektywność wykorzystania posiadanych zasobów informatycznych, a co za tym idzie także trafność i szybkość podejmowanych decyzji.

Wykorzystanie wiedzy z prakseologii do zwiększenia sprawności dowodzenia wynika z faktu, że w obu dziedzinach mówimy o sprawnym działaniu ludzi (żołnierzy) pamiętając, że prakseologia dotyczy sposobów ulepszania działań natomiast dowodzenie uczy, jak organizować i prowadzić wszelkiego rodzaju działania militarne i niemilitarne. Wszelkiego rodzaju działania żołnierzy na polu walki nie są działaniami organizacji, ale za przykładem T. Kotarbińskiego „(...) uczestnicy walki podobnie postępują w walce mikro-, jeden na jednego, i na wysokim szczeblu dowodzenia, w walce makro-, armia z armią¹”, zaświadcza o możliwościach wykorzystania wiedzy wynikającej z prakseologii do praktycznego zastosowania w dowodzeniu. Zarówno w prakseologii jak i dowodzeniu zależy przede wszystkim na sprawnym prowadzeniu działań zbrojnych i niezbrojnych. Dowódcy planując wszelkiego rodzaju operacje militarne i niemilitarne zwracają uwagę przede wszystkim, aby straty wśród żołnierzy były jak najmniejsze. Współcześnie użycie wszelkiego rodzaju wojsk możliwe jest w bardzo zmiennym i złożonym otoczeniu, a od sprawności użycia tychże wojsk zależy sukces. Jednym z elementów, które pozwolą osiągnąć sukces i przewagę względem przeciwnika jest posiadanie przez dowódców aktualnej informacji o przeciwniku i własnych siłach użytych do walki. Taką informację (bieżącą) zapewnia wspólny obraz operacyjny (*Common Operational Picture*, COP) z jednej strony jest warunkiem koniecznym do uzyskania indywidualnej oraz współużytkowanej świadomości przez uczestników walki, ale ze względu na różnorodność operacji w jakich siły zbrojne mogą uczestniczyć, musi być też widziany jako

¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Łódź, Zakład im. Ossolińskich we Wrocławiu, 1965.

zależny od sytuacji, a więc dynamiczny segment powiązań informacyjnych między elementami organizacji prowadzącej działania. Zatem, zawartość COP będzie różna dla różnych grup użytkowników, w różnych misjach czy różnych ich etapach, a spowodowane jest to dużą zmiennością w trakcie działań, zarówno w zakresie powiązań społecznych (różne grupy uczestników i relacje między nimi) oraz powiązań informacyjnych (zmienne potrzeby informacyjne zależne od realizowanych zadań przez poszczególnych użytkowników). Inne zapotrzebowanie na informację będą miały dowódcy i sztaby w trakcie działań wojennych o dużej intensywności, a inne w misjach stabilizacyjnych czy humanitarnych. W zależności od misji również zmieniał się będzie zakres powiązań społecznych – od współpracy między elementami ugrupowania sił zbrojnych, poprzez ośrodki kierowania cywilnymi organizacjami rządowymi do agend cywilnych, międzynarodowych organizacji pozarządowych. Wspólny obraz sytuacji operacyjnej już samym określeniem rodzi wiele odniesień wymagających wyjaśnienia i zdefiniowania. Samo „wspólny”, czy tworzony wspólnie przez wszystkich walczących po jednej stronie, czy do wspólnego wykorzystania, czy też jedno i drugie. Tak jedno i drugie. Łatwiej jest zdefiniować „obraz sytuacji operacyjnej”. W praktycznej pracy sztabów dowództw wszystkich szczebli i dowódców pododdziałów (bez sztabów) „obrazem sytuacji operacyjnej” jest rzeczywiste położenie sił i środków w terenie, na akwenu lub w powietrzu, rysowane na mapach z oznaczeniem ich stanu, rodzaju aktywności, działania. Takie położenie rysuje się na mapach sytuacyjnych z bezpośredniej obserwacji pola walki i meldunków, sygnałów i znaków przekazywanych przez podwładnych. Dany dowódca odbierając meldunki ocenia ich wiarygodność i w przypadkach wątpliwości żąda potwierdzenia, wysyła żołnierza do sprawdzenia, bądź osobiście udaje się do miejsca, z którego może uzyskać wyjaśnienie sytuacji. Rzeczywista sytuacja operacyjna jest dynamiczna po obu stronach, tyle, że o tej drugiej stronie – o przeciwniku, wiemy tyle ile zdołamy rozpoznać.

Wykorzystanie nowoczesnych technologii (zautomatyzowane systemy wspomagania dowodzenia i kierowania walką) do jakościowego przewartościowania sprawności dowodzenia poprzez automatyzację jego procesów może doprowadzić do stanu, w którym możliwie najwierniejszy obraz sytuacji operacyjnej pojawiał się będzie na wszystkich szczeblach dowodzenia z opóźnieniami niepozwalającymi na ucieczkę celów, obiektów i tym samym na efektywne ich rażenie.

Ta przesłanka musi dominować w rozwiązywaniu problemu wspólnego obrazu sytuacji operacyjnej. Z niej powinny wynikać podstawowe

wymagania, co do aktualności (terminowości), treści, sposobu prezentacji możliwości dystrybucji, selekcji i doboru według potrzeb użytkowników oraz przenoszenia sytuacji do oprogramowania obsługującego procesy planowania operacyjnego, ogniowego i logistycznego.

Odpowiedź, dla kogo ma być wspólny obraz to nie tylko sprawa wyobraźni, ale wynik analizy zasad sztuki wojennej oraz możliwości sił i środków ścierających się stron. Wspólny obraz sytuacji operacyjnej (COP) to tworzony wspólnie i jednocześnie przez wszystkich walczących po jednej stronie oraz przez ich źródła czujnikowe obraz wykorzystywany w dowodzeniu i kierowaniu. Idea jawi się jako zapis w serwerach zdefiniowanych informacji, które są jednoznaczne i niepowtarzalne. To jednorodna strukturalnie baza – umiejscowienia obiektów wraz z ich głównymi atrybutami. Dane po przetworzeniu przedstawiają obraz sytuacji na ekranach stacji roboczych poszczególnych osób funkcyjnych danego organu dowodzenia, oczywiście po uzyskaniu przez te osoby funkcyjne uprawnień do odczytu danego obrazu.

Zautomatyzowane systemy dowodzenia w działaniach militarnych

Skuteczność wykorzystania nowych technologii w tym głównie narzędzi informatycznych zależy od sposobu organizacji wsparcia informatycznego procesu dowodzenia. Powinno być one rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich to wsparcie informatyczne (jako czynności decyzyjno-organizacyjne) realizowane na konkretne żądanie przez odpowiednie komórki sztabu i podległe im wyspecjalizowane siły.

Kolejna płaszczyzna wsparcia informatycznego dowodzenia polega na wykorzystaniu w procesie dowodzenia narzędzi informatycznych (instrumentów) wspomagających podejmowanie decyzji. Z prakseologii wynika, że „(...) przy pomocy niektórych instrumentów pracuje się bez porównania ekonomiczniej niż bez nich. (...) Różne narzędzia i w ogóle narzędzia techniczne pozwalają w wybitnym stopniu minimalizować interwencję”². Takimi środkami są m.in. zautomatyzowane systemy dowodzenia. To dzięki nim można skrócić cykl decyzyjny a tym samym osiągnąć przewagę nad przeciwnikiem. Tak dwojako rozumiane wsparcie informatyczne dowodzenia jest ze sobą bardzo ściśle powiązane. Wsparcie informatyczne powinno zapewnić właściwe funkcjonowanie posiadanych środków informatycznych w tym przede wszystkim zautomatyzowanych systemów dowo-

² *Ibidem*, s. 196

dzenia. Środki te będą funkcjonowały efektywnie tylko wtedy, gdy zostanie m.in. przeprowadzony w sposób poprawny proces identyfikacji powiązań i potrzeb informacyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie na szeroką skalę do wojsk tego rodzaju narzędzi wpłynie bezpośrednio i pośrednio na specyfikę sprawowania dowodzenia. Jednocześnie podkreślić należy, że w obszarze zainteresowania Sił Zbrojnych RP największe znaczenie ma wciąż rozwijany zautomatyzowany system wspomagania dowodzenia „C3IS Jaśmin”, który poza swym głównym zadaniem – informatycznego wsparcia pracy dowódców i oficerów sztabów, ma w założeniach „spiąć” w całość inne funkcjonujące zautomatyzowane systemy walki i dowodzenia, pracujące na korzyść poszczególnych rodzajów wojsk. Oznacza to, że wspomniany system będzie odgrywał szczególną rolę w dowodzeniu najliczniejszym rodzajem Sił Zbrojnych naszego kraju.

Nie ulega wątpliwości, iż współczesne prowadzenie działań militarnych i niemilitarnych wymaga umiejętnego planowania i synchronizacji działań wielu szczebli dowodzenia oraz rodzajów wojsk. Posiadanie takich możliwości powiązane ze zdolnością do szybkiego przekazywania informacji stanowi zasadnicze uwarunkowanie zwiększenia efektywności i skuteczności sprawowanego dowodzenia. Jest to jednak możliwe tylko w przypadku dysponowania nowoczesnym, wysoce sprawnym zautomatyzowanym systemem wspierającym dowodzenie, pozwalającym na integrację wszystkich elementów ugrupowania bojowego zaangażowanych w prowadzone działania. Osiągnięcie celu działań w nowych uwarunkowaniach oraz użycie nowoczesnych systemów rozpoznania i rażenia jest praktycznie niemożliwe przy korzystaniu z „tradycyjnych” środków dowodzenia.

Z przedstawionych uwarunkowań wynika jednoznacznie, że współczesnym i przyszłym wymaganiom można będzie sprostać tylko w przypadku posiadania sprawnego systemu dowodzenia, z jednej strony koordynującego proces obiegu informacji, z drugiej zaś wspierającego podejmowanie decyzji, opartego na maksymalnym wykorzystaniu możliwości współczesnych technologii przetwarzania danych. Właśnie automatyzacja systemu dowodzenia będzie decydować o efektywności dowodzenia, a tym samym o uzyskaniu powodzenia w potencjalnym konflikcie zbrojnym.

Zalety wykorzystania nowoczesnych technologii w dowodzeniu

Wyniki analizy literatury przedmiotu i samej istoty koncepcji sieciocentrycznej (*Network Centric Warfare*, NCW – wojny sieciocentrycznej) pozwalają na stwierdzenie, że zdigitalizowane siły, wykorzystujące wszystkie zalety wynikające z zasad działań sieciocentrycznych, będą w stanie, poprzez właściwe wykorzystanie przewagi informacyjnej przeciwstawić się siłom przeciwnika ze skutecznością dotąd niespotykaną. Jako przykład posłużyć może ćwiczenie prowadzone przez Amerykanów w 2001 r. (a więc na wczesnym etapie rozwoju koncepcji NCW) na poligonie w Kalifornii, gdzie po stronie sił własnych działały dwie brygady 3 Dywizji Piechoty wspierane przez samoloty F-16 i A-10 Sił Powietrznych Gwardii Narodowej. Struktury te zostały „usieczkowane” w stopniu dotąd nie spotykanym i spięte strukturą dowodzenia do działań połączonych. Dzięki temu samoloty Sił Powietrznych dysponowały przez cały czas aktualną informacją o sytuacji naziemnej, zapewniając jednocześnie wojskom lądowym dopływ informacji nieosiągalnych z innych źródeł rozpoznania. W konsekwencji, ćwiczące siły bez problemów pokonały silniejszego i bardziej doświadczonego przeciwnika.

Można zatem stwierdzić, a właściwie potwierdzić, że przewaga nowego rodzaju sił wynika z dzielenia się informacją, dostępu do informacji i wynikającej z tych przedsięwzięć szybkości i rzeczywistej połączoności działania. Wyniki analiz literatury upoważniają do stwierdzenia, że dopiero koncepcja NCW pozwala na maksymalne wykorzystanie wszystkich zalet płynących z głębokiego współdziałania rodzajów sił zbrojnych (działań połączonych), w tym także na niższych szczeblach dowodzenia.

Prowadzone badania potwierdziły, że³:

1. Siły NCW mogą być mniej liczne niż dotąd (w relacji: zadanie do wykonania – siły niezbędne do wykonania zadania), zyskując nową jakość w zakresie szybkości i manewrowości, ze względu na fakt mniejszych potrzeb tak transportowych, jak i logistycznych. Zachowują jednocześnie zdolność do efektywnego działania, co więcej – przy mniejszych jego kosztach.
2. Działania NCW umożliwiają wdrożenie i stosowanie nowej taktyki. Podczas operacji w Iraku siły amerykańskie podczas natarcia stosowały formę manewru nazywaną „taktyką roju”. Dzięki posiadaniu ciągłej informacji o tym gdzie znajdują się pozostałe własne woj-

³ *Network Centric Warfare: Background and Oversight Issuer for Congress*, Washington, The Library of Congress 2004, s. 6–8.

ska, elementy ugrupowania bojowego mogły poruszać się w małych, samodzielnych formacjach, unikając koncentrowania dużej ilości sprzętu w jednym miejscu i ciasnego „łokieć w łokieć” ugrupowania bojowego⁴. Tak zorganizowany manewr przebiegał szybko, zaś jeśli jeden z samodzielnych elementów uwikłał się w niebezpieczną sytuację, inne siły udzielały mu szybko pomocy, atakując przeciwnika ze wszystkich możliwych kierunków (co byłoby niemożliwe bez przewagi posiadania informacyjnej i wspólnej świadomości sytuacji na polu walki).

3. W znacznym stopniu ułatwione zostaje działanie na najniższych szczeblach dowodzenia, łącznie z pojedynczym żołnierzem. W wypadku sytuacji kryzysowej, informacja o niej przekazywana jest do Centrum Operacyjnego, gdzie umieszczana jest w przestrzeni informacyjnej. Problem jest następnie rozwiązywany przez decydentów na takim poziomie dowodzenia (rodzaju wojsk, miejscu), który dysponuje odpowiednią informacją i właściwym potencjałem do jego neutralizacji.

Można stwierdzić, że z operacyjnego punktu widzenia do zasadniczych korzyści osiągniętych poprzez wdrażanie sieciocentryzmu zaliczyć należy:

- mniejszą ilość sił (żołnierzy i sprzętu) niezbędną do wykonania zadania, co redukuje szeroko rozumiane koszty działań;
- „rozśrodkowanie” sił własnych które, działając w niewielkich zgrupowaniach, utrudniają przeciwnikowi skuteczne zlokalizowanie, identyfikację i rażenie;
- możliwość kontrolowania znacznie większego obszaru terenu przez relatywnie niewielkie siły własne, nie zmuszone do utrzymywania określonego, sztywnego szyku (ugrupowania) bojowego;
- zmniejszenie zagrożenia zadawania strat siłom własnym (*blue on blue*), dzięki znajomości lokalizacji wszystkich elementów własnego ugrupowania bojowego;
- doprowadzenie do rzeczywistego połączenia działań różnych rodzajów sił zbrojnych na bardzo niskich poziomach dowodzenia;
- mniejsze i bardziej mobilne organa dowodzenia (łatwiejsze do przetrzutu, ochrony i obrony oraz maskowania, a także mniej kosztowne);
- pełne wykorzystanie możliwości wynikających z określania przez dowódców swojej myśli przewodniej (*commander's intent*);

⁴ Które jest z założenia mało elastyczne i stanowi opłacalny cel dla uderzeń przeciwnika.

- łatwiejszą ocenę sytuacji (decydenci mają możliwość „widzieć” przestrzeń walki w czasie prawie rzeczywistym, będąc zasilanymi informacjami o realnym położeniu i działaniu wojsk własnych i przeciwnika);
- możliwość podejmowania decyzji o mniejszym ryzyku (proporcjonalnie do ilości, jakości i terminowości posiadanych informacji);
- szybszy cykl dowodzenia, pozwalający realnie działać wewnątrz cyklu dowodzenia przeciwnika, co jest najprostszą drogą do przejęcia i utrzymania inicjatywy;
- dalszą decentralizację dowodzenia, co powinno skutkować wykazywaniem i wykorzystywaniem inicjatywy przez dowódców niższych szczebli, a w konsekwencji pełniejsze wykorzystywanie zalet filozofii dowodzenia przez cele;
- szybsze doprowadzanie zadań do wykonawców, co spowoduje, że zadania będą adekwatne do rzeczywistej sytuacji, nie zaś spóźnione, a tym samym błędne.

Wady wykorzystania nowoczesnych technologii w dowodzeniu

Założenia NCW, jak każdej nowej koncepcji czy idei, nie są wolne od słabych stron, których po dokładnej analizie literatury przedmiotu i samej idei sieciocentryzmu nie można nie zauważać i nie wolno lekceważyć. Wśród najczęściej spotykanych i wymienianych przez ekspertów wojskowych zarzutów wymienić należy⁵:

1. przywiązywanie przesadnej wagi do informacji – przecenianie informacji;
2. niedocenianie potencjalnego przeciwnika;
3. problemy z interoperacyjnością;
4. ograniczenia w przepływie informacji;
5. niepewność co do przyszłego panowania w przestrzeni kosmicznej;
6. niekontrolowany wpływ technologii informatycznych;
7. niebezpieczeństwo wynikające z zagrożeń asymetrycznych;
8. narażenie na ataki w cyberprzestrzeni;

⁵ *Network Centric Warfare: Background and Oversight Issuer for Congress*, Washington, The Library of Congress 2004, s. 9–14.

Przywiązywanie przesadnej wagi do informacji – przecenianie informacji

Analiza ocen krytycznych wskazuje, że zdaniem części specjalistów transmisja informacji nie jest wystarczającym substytutem manewru na polu walki i konwencjonalnych możliwości bojowych. Podkreśla się ponadto, że przewaga informacyjna oraz szeroko dostępna świadomość sytuacji to nie jedyne, czy też najważniejsze, części składowe siły bojowej na polu walki. Pojawiają się również obawy, że pewność siebie wynikająca z przekonania, że dowódca wie wszystko co mu potrzebne do podjęcia decyzji, może spowodować początkowo lekceważenie, a ostatecznie całkowity zanik umiejętności analizy działań przeciwnika, stanowiącej podstawę wojskowego procesu decyzyjnego. Podkreśla się także, że siły zbrojne „zachłyśnęły się” nowoczesnymi technologiami ery informacyjnej, ale jednocześnie nie przeprowadziły rzetelnej analizy ryzyka w zakresie rzeczywistego wdrożenia doktryny militarnej, opartej całkowicie na (uzależnionej od) tak zdobywanych i przesyłanych danych. Formowane są także zarzuty, że wzrost przetwarzanych informacji często prowadzi (wymusza) do jakościowych zmian w organizacji. To z kolei, co wskazuje praktyka zarządzania, nie zawsze owocuje zwiększeniem sprawności jej działania, zaś nadmierne zaufanie do skomplikowanych (a zdaniem krytyków zawodnych) systemów informacyjnych może prowadzić do nieprzewidywalnych problemów na realnym polu walki. Nie neguje się faktu, że niespodziewanie duża ilość informacji może kreować wiele nowych, nieprzewidywalnych wcześniej okazji działania. Jednak zdaniem niektórych ekspertów, może to prowokować dowódców do zmiany otrzymanych wcześniej zadań w tak dużym zakresie, który może generować poważne problemy. Jako przykład takiego niebezpieczeństwa podaje się, że pierwszym zauważalnym skutkiem cyfryzacji było wielokrotnie większe niż zazwyczaj (w podobnych sytuacjach) zużycie amunicji. Wpłynął na to fakt, że dowódcy „znaleźli się” w środowisku walki, w którym „roi się” od potencjalnych celów. Zamiast więc identyfikować i zwalczać obiekty rzeczywiście istotne z punktu widzenia działania, rażono wszystko, co znajdowało się w zasięgu posiadanych środków. To z kolei spowodowało konieczność gwałtownego odtwarzania zapasów, przeciążenie logistyki i ogólne trudności w logistycznym zasilaniu pola walki.

Niedocenianie potencjalnego przeciwnika

Oponenci NCW podkreślają, że cała nowa koncepcja działań oparta jest na nieodpowiedzialnym niedocenianiu potencjalnego przeciwnika. Zauważa się, że jakiegokolwiek możliwości strony przeciwej w zwalczaniu lub zakłócaniu sensorów czy też blokowaniu przekazu informacji, są w zasadzie

całkowicie lekceważone. Na poparcie takiej tezy podawany jest fakt, że filozofia NCW, nowych technologii i sposobów ich stosowania jest publikowana całkowicie jawnie. Takie podejście do bezpieczeństwa daje więc potencjalnemu przeciwnikowi czas na systematyczną ocenę sytuacji i planowanie, jak znaleźć i wykorzystać słabe strony koncepcji.

Problemy z interoperacyjnością

Wśród ekspertów wojskowych pojawiają się wątpliwości, czy możliwe jest osiągnięcie rzeczywistej i pełnej interoperacyjności między rodzajami sił zbrojnych, niezbędnej dla prowadzenia rzeczywistych działań połączonych. Wątpliwości te wynikają ze świadomości różnic, jakie dzielą poszczególne rodzaje sił zbrojnych. Chodzi zarówno o rozbieżne zasady działania (taktyka, sztuka operacyjna), różnice w procedurach dowodzenia oraz możliwościach działania w konkretnych, specyficznych dla jednego rodzaju sił zbrojnych środowiskach. Stawiane są pytania, czy możliwe jest np. sprowadzenie do wspólnego mianownika doktryny marynarki wojennej, stworzonej do działań na morzu i wojsk lądowych, przewidzianych do walki w diametralnie różnym otoczeniu.

Ograniczenia w przepływie informacji

Kolejne pytania dotyczą obaw, czy istniejące środki transmisji informacji będą w stanie sprostać ciągle rosnącym wymaganiom sił zbrojnych. Dotychczasowe doświadczenia wykazują bowiem, że zdarzały się sytuacje, kiedy przepustowość kanałów informacyjnych okazywała się niewystarczająca. W takich przypadkach wojskowi operatorzy systemu „ręcznie” decydowali o priorytecie wysyłania wybranych danych. Powodowało to opóźnienia lub wręcz kasowanie danych, którym z konieczności nadano niższy priorytet. W połączeniu z nadmiernym zaufaniem do technologii prowadziło to do sytuacji, w których dowódcy podejmowali decyzje na podstawie położenia i działania przeciwnika zobrazowanego na ekranach monitorów swoich stacji roboczych. Tymczasem, w wyniku niedrożności kanałów informacyjnych i opóźniania przesyłu niektórych danych, generowana tam sytuacja była nieprawdziwa. Tego typu wydarzenia, połączone z utratą umiejętności analitycznych, traktowane są przez sceptycznych ekspertów jako bardzo poważne zagrożenia.

Niepewność co do przyszłego panowania w przestrzeni kosmicznej

Podkreśla się, że w chwili obecnej USA dominują w przestrzeni kosmicznej, która odgrywa niepoślednią rolę w koncepcji NCW. Przewaga ta była

bezwzględnie wykorzystana podczas dwóch wojen w Zatoce Perskiej oraz podczas działań w Afganistanie. Oponenty wskazują jednak, że było to możliwe, ponieważ strona przeciwna w ogóle nie wykorzystywała przestrzeni kosmicznej. W związku z tym, nie można mieć absolutnej pewności, że tak korzystna sytuacja będzie się powtarzać w każdym następnym konflikcie. Wręcz przeciwnie, należy oczekiwać i być przygotowanym do starcia z przeciwnikiem znacznie mniej opóźnionym technologicznie, który będzie dysponował zaawansowanymi możliwościami walki elektronicznej, czy chociażby precyzyjnego ataku na naziemne instalacje satelitarne. W sytuacji zagrożeń asymetrycznych nie można wykluczyć sytuacji wynajęcia przez organizacje terrorystyczne łączności satelitarnej czy też zakupienia (np. w Rosji lub w Chinach) i wykorzystywania zaawansowanych technologii.

Niekontrolowany wpływ (proliferaacja) technologii informatycznych

Wzrost powszechnego dostępu do zaawansowanych technologii może doprowadzić do niekontrolowanego przepływu wiedzy i technologii w „niepożądane ręce”. W konsekwencji stanowi to, zdaniem sceptyków, przesłankę do utraty globalnej przewagi w tym zakresie przez USA i może stanowić kolejne poważne zagrożenie dla koncepcji NCW, niwelujące jej silne strony. Takie samo zagrożenie związane jest ze stosowanym przez przedsiębiorstwa pracujące dla obronności *outsourcingiem* tym bardziej, że wiele zamówień na potrzeby sił zbrojnych realizuje się w Azji (m.in. w Chinach i Indiach). Już obecnie 80 proc. podzespołów do źródeł zasilania stosowanych w amerykańskich rakietach oraz pociskach kierowanych pochodzi z zagranicy, zaś części do produkcji przyrządów obserwacji nocnej niemal w całości są importowane, można więc mówić o trendzie stopniowej utraty technologicznej suwerenności.

Niebezpieczeństwo wynikające z zagrożeń asymetrycznych

Wśród asymetrycznych zagrożeń, które mogą być kierowane przeciwko koncepcji NCW (w sensie neutralizacji sensorów lub innych działań zmierzających do zmniejszenia skuteczności zaawansowanego technologicznie uzbrojenia) wymienia się m.in.:

- samobójcze ataki bombowe;
- używanie cywili jako żywych tarcz;
- siły nieregularne, koncentrujące się tylko do wykonania konkretnego uderzenia, następnie rozpraszające się w przyjaznym im środowisku,
- użycie „brudnych bomb” radioaktywnych;
- użycie broni biologicznej lub chemicznej.

Zagrożenie to jest tym większe, że wśród już aresztowanych terrorystów znajdują się osoby, które studiowały (często w USA) na kierunkach związanych z zaawansowanymi technologiami. Oznacza to, że organizacje terrorystyczne mogą dysponować wiedzą, jak przy użyciu stosunkowo prostych lub niekonwencjonalnych środków wykorzystać słabe punkty koncepcji NCW. Nie można też wykluczyć zagrożeń w rodzaju:

- zakłócania sygnałów satelitarnych i radiowych;
- niszczenia (uszkodzania) na odległość instalacji komputerowych;
- włamań do systemów komputerowych (kradzież i modyfikowanie danych).

Narażenie na ataki w cyberprzestrzeni

Oponenci koncepcji NCW podkreślają, że mimo licznych zabezpieczeń systemów teleinformatycznych, wciąż zdarzają się przypadki ataków hakerów, nierzadko zakończone powodzeniem. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której państwo, strona przeciwna lub organizacja o charakterze niepaństwowym (przestępcza, terrorystyczna) uzyska zdolność do penetracji przestrzeni informacyjnej. Tego rodzaju atak mógłby przynieść nieprzewidywalnie, groźne skutki dla działań sieciocentrycznych, dając z jednej strony możliwość zakłócania przepływu informacji (który jest istotą NCW) lub – działając bardziej finezyjnie – jej fałszowania. W połączeniu z wymienionymi wcześniej słabymi punktami sytuacja taka, zdaniem oponentów, doprowadzić może do paraliżu sił działających zgodnie z literą koncepcji NCW.

Poza wymienionymi powyżej zagrożeniami, mającymi w mniejszym lub większym stopniu charakter techniczny, podkreśla się niekiedy jeszcze jedną kwestię, osadzoną raczej w ludzkiej mentalności – jest to potencjalne zagrożenie dla sprawowania dowodzenia zgodnie z filozofią *mission command*. Ten styl dowodzenia opiera się na czterech filarach, z których decydujący mówi o inicjatywie podwładnych, nie ograniczanej przez przełożonych zbyt szczegółowymi instrukcjami (*micromanagement*). Oznacza to, że przełożony określa podwładnemu co i w jakim celu ma wykonać, nie ingerując bez potrzeby w sposób realizacji zadania. Powszechna świadomość sytuacji na polu walki daje przełożonym, często wysokich szczebli dowodzenia, szczegółową wiedzę na temat odległych wydarzeń i obszarów zainteresowania dowódców niskich szczebli. Zjawisko to samo w sobie nie jest niczym złym. Doświadczenia wskazują jednak, że wielu wysokich dowódców próbuje ingerować w działania niskich szczebli dowodzenia, odbierając dowódcom tak potrzebną inicjatywę. W konsekwencji doprowadzić to może do sytuacji, w której podwładni przestaną odważnie reagować na zmienne realia pola walki i będą biernie czekać

na instrukcje „z góry”. To zaś oznacza upadek koncepcji dowodzenia przez cele, która doskonale sprawdziła się w minionych konfliktach zbrojnych.

Podsumowując, walka (działania w środowisku) sieciocentryczna to odpowiedź sił zbrojnych na wyzwania ery informacyjnej. Teoria ta koncentruje się nie tyle na liczbie i jakości środków rażenia, co na sile możliwej do wygenerowania w wyniku efektywnego połączenia (sieciowania) elementów ugrupowania bojowego (decydentów, sensorów, systemów walki). Połączenie wszystkich sił prowadzących działania w jedną sieć informacyjną umożliwia uzyskanie wspólnej świadomości sytuacji i wygenerowanie jednolitego jej zobrazowania, dostępnego dla wszystkich uprawnionych użytkowników. Dysponując uaktualnianym w czasie rzeczywistym, jednolitym obrazem sytuacji, siły prowadzące walkę sieciocentryczną uzyskują przewagę informacyjną nad przeciwnikiem, co umożliwia im zwiększenie szybkości dowodzenia, tempa operacji, zwiększenie skuteczności uzbrojenia i odporności na uderzenia przeciwnika, a także lepszą synchronizację własnych działań.

Będzie sposobem prowadzenia działań, w którym siły zbrojne spięte siecią teleinformatyczną będą wykorzystywać przewagę informacyjną i pełną świadomość sytuacji (strategicznej, operacyjnej i taktycznej) do prowadzenia szybkich oraz skutecznych działań, pozwalających na pokonanie przeciwnika z możliwie najefektywniejszym i optymalnym ekonomicznie wykorzystaniem sił własnych.

Charakterystyka przykładowych zautomatyzowanych systemów dowodzenia w działaniach militarnych

Nazwa systemu	LC2IS
Kraj pochodzenia	NATO
Opis systemu	System LC2IS obsługuje wiele formatów standardowych interfejsów i protokołów, w tym: MIP-BL2, ADatP3 Rev 11 NFFI v 1.3, NVG 1.4 i 1.5. LC2IS składa się z szeregu zintegrowanych komponentów świadczących różne usługi niezbędne do przeprowadzenia planowania, koordynacji, przydział zadań, raportowania i oceny misji wojsk lądowych.

Nazwa systemu	LC2IS
Opis systemu	Szczegółowe obszary funkcjonalne dedykowane dla LC2IS to: • współpraca podczas planowania operacji lądowych • monitorowanie i ocena trwających działaniach lądowych • zapewnienie lądowego obrazu rozpoznania (RGP) • współpraca i synchronizacja • międzynarodowa integracja
Producent	NCIA (NATO Communications and Information Agency)
Referencje – wykorzystanie	ISAF (<i>International Security Assistance Force</i>)
Dedykowany poziom	Punkty dowodzenia
Interfejsy wymiany danych	NFFI MIP Baseline 2.0 MIP Baseline 3.1 OTH Goild ADatP-3 NVG 1.4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: strona ćwiczenia CWIX <https://tide.act.nato.int/cwix/>
tłumaczenie autora (dostęp: 30 listopada 2017 r.).

Nazwa systemu	CPOF (<i>Command Post of the Future</i>) <i>Tactical Mission Command (TMC)/Maneuver Control System (MCS)</i>
Kraj pochodzenia	Stany Zjednoczone
Opis systemu	<i>Command Post of the Future</i> (CPOF) to oprogramowanie C2, które umożliwia dowódcy uzyskanie wysokopoziomowego przeglądu pola walki, współpracę z przełożonymi nad danymi otrzymywanymi w czasie rzeczywistym oraz zapewniającym platformę komunikacyjną. <i>Tactical Mission Command</i> (TMC) rozwija, integruje i zapewnia podstawowe wsparcie dla przeprowadzenia misji we współdzielonym środowisku; umożliwia dowódcom podejmowanie trafnych i efektywnych decyzji. Dostarcza funkcjonalności pozwalające na realizację w armii wizji stworzenia jednolitego środowiska przetwarzania na stanowiskach dowodzenia.

Producent	General Dynamics
Referencje – wykorzystanie	• Pierwsze wdrożenie dla Armii USA w Iraku w 1. dywizji kawalerzystów (1st Cavalry Division) w roku 2014 • Konsekwentnie wykorzystywany podczas wielu misji w Afganistanie • Brał udział w United States Joint Forces Command's Urban Resolve w roku 2015 • Wykorzystywany w Centrum Operacji Morskich USA od roku 2007
Dedykowany poziom dowodzenia	Kwatera dowodzenia, dowódcy oddziałów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://fas.org/man/dod-101/sys/land/wsh2013/304.pdf>; <http://peoc3t.army.mil/mc/tmc.php> tłumaczenie autora (dostęp: 30 listopada 2017 r.).

Nazwa systemu	Land Command Support System
Kraj pochodzenia	Kanada
Opis systemu	LCSS jest systemem kanadyjskiej armii wspierającym operacje wywiadowcze (rozpoznawcze), planowanie i działalność operacyjną. Jest on aktywnie wykorzystywany zarówno w krajowych jak i zagranicznych operacjach
Producent	Thales
Referencje – wykorzystanie	Siły Zbrojne Kanady
Dedykowany poziom dowodzenia	Stanowiska dowodzenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://searchrecherche.gc.ca/rGs/s_r?q=lcss&langs=eng&cdn=mdnd&st=s&num=10&st1rt=0&s5bm3ts21rch=x&Action=Search tłumaczenie autora (dostęp: 30 listopada 2017 r.).

Nazwa systemu	Bowman <i>Battlefield Situational Awareness Module (BSAM)</i> ComBAT
Kraj pochodzenia	Wielka Brytania
Opisu systemu	<i>General Dynamics</i> UK jest głównym wykonawcą i integratorem Bowman, taktycznego systemu C4I dla brytyjskich sił zbrojnych. Bowman zapewnia mechanizmy automatycznego dostarczania pozycji, nawigowania oraz system raportowania, który umożliwia stworzenie świadomości sytuacyjnej jednostek w całej cyfrowej strukturze dowodzenia.
Producent	General Dynamics (UK)
Referencje – wykorzystanie	Wielka Brytania (UK)
Dedykowany poziom dowodzenia	Wszystkie

Źródło: opracowanie na podstawie: [http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/12726/gdc2-cability-for-uk-bowman-\(nov.15\).html](http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/12726/gdc2-cability-for-uk-bowman-(nov.15).html); <https://www.generaldynamics.uk.com/?s=bowman> tłumaczenie autora (dostęp: 30 listopada 2017 r.).

Nazwa systemu	BULL BMS
Kraj pochodzenia	Francja
Opisu systemu	Wojska mogą funkcjonować w jednym systemie w ramach batalionów, umożliwia on tworzenie wspólnych zadaniowych sił taktycznych, które mogą wymieniać się informacją podczas wykonywania zadań. Funkcjonuje na stanowiskach dowodzenia, pojazdach jak i używane przez pojedynczych żołnierzy. Dostarcza dowódcom bieżącą informację o położeniu.
Producent	ATOS
Referencje – wykorzystanie	Według producenta może mieć zastosowanie w siłach zbrojnych państw UE
Dedykowany poziom dowodzenia	Stanowiska dowodzenia, pojazdy jak i żołnierze

Źródło: opracowanie na podstawie: https://atos.net/en/products/defense-mission-critical/battle-management-system?utm_source=/battle-management-system/&utm_medium=301 (dostęp: 30 listopada 2017 r.).

Nazwa systemu	System Wspomagania Dowodzenia C3IS JAŚMIN moduł HMS C3IS JAŚMIN moduł BMS C3IS JAŚMIN moduł DSS C3IS JAŚMIN moduł JFSS C3IS JAŚMIN Wszystkie powyższe są elementami Sieciocentrycznej Platformy Teleinformatycznej JAŚMIN obejmującej infrastrukturę sprzętową (m.in. Zintegrowane Węzły Teleinformatyczne JASMIN) i programową.
Kraj pochodzenia	Polska
Oryginalny opis systemu	SWD C3IS JAŚMIN jest rozwiązaniem programowym – systemem wspierającym (w tym automatyzującym) procesy: dowodzenia i zarządzania walką na wszystkich szczeblach, do poziomu żołnierza spieszonego włącznie. Jest skalowalnym systemem C4I (<i>Command Control, Communications, Computers, and Intelligence</i>), który oferuje dostępny i łatwy w obsłudze, a zarazem kompleksowy zestaw narzędzi. Jego unikalną i pierwszorzędną cechą jest fakt, że posiada w sobie wiele podsystemów, które bazują na uniwersalnym zestawie usług tego kompleksowego produktu. SWD C3IS JAŚMIN tworzy i istotnie zwiększa świadomość sytuacyjną wojsk, zwłaszcza dowództw i sztabów, a także umożliwia m.in. tworzenie Połączonego Obrazu Sytuacji Operacyjnej – POSO. Ponadto SWD C3IS JAŚMIN zwiększa bezpieczeństwo komponentów wojskowych i elementów wchodzących w ich skład, w tym żołnierzy oraz pojazdów. SWD C3IS JAŚMIN (w tym każdy jego moduł) może występować również jako rozwiązanie autonomiczne i pracować samodzielnie. W ramach Sieciocentrycznej Platformy Teleinformatycznej JAŚMIN funkcjonuje też oprogramowanie do zarządzania, konfigurowania i monitorowania.
Producent	TELDAT (PL)
Referencje – wykorzystanie	SZ RP
Dedykowany poziom	Dowolny szczebel – korpus, dywizja, brygada, batalion, kompania, pluton, drużyna

Interfejsy wymiany danych	MIP Baseline 2, 3 i 3.1, ADEM (Multilateral Interoperability Programme) oraz JC3IEDM (STANAG 5525) NFFI (NATO Friendly Force Information) V.1.3 (IP1, IP2), SIP3, HUB (STANAG 5527) ADatP-36 (FFI-XML-MTF) Plany i Rozkazy (STANAG 2014) ADatP-3, APP-11(C) Baseline 11C/F, 12.2, 13 i 14 (STANAG 5500) APP6-A, APP6-B (Symbolika taktyczna) MIL-STD-2525B, MIL-STD-2525C NVG (NATO Vector Graphics) 1.4 i 1.5 JIPS (JCOP Information Product Services) 0.5 i 0.6 JDSS (STANAG 4677) Link 16, JREAP C, SIMPLE (STANAG 5602), Link 11B VMF (Variable Message Format) (MIL-STD 6018B i MIL-STD 47001D change 1) ATP-45 (CBRN – Chemical, Biological, Radiological and Nuclear) ADatP-37 – CID Server (STANAG 5528) OTH-GOLD WMS (Web Map Service) WFS (Web Feature Service) HLA – High Level Architecture (STANAG 4603) Battlefield Directory (STANAG 4644)
---------------------------	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.teldat.com.pl/>. Autor podkreśla, że w SZ RP wdrożony jest system wspomaganie i dowodzenia C3IS Jaśmin (ok. 1 tys. licencji). Tylko w Wielonarodowym Korpusie Północno-Wschodnim w Szczecinie funkcjonuje angielska wersja systemu wsparcia dowodzenia SZAFRAN.

Zastosowanie zautomatyzowanych systemów kierowania i dowodzenia w działaniach kryzysowych – wnioski i doświadczenie

Zarządzanie kryzysowe w Polsce regulowane jest głównie przez *ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Siły Zbrojne w ramach reagowania kryzysowego realizują wiele działań wymagających szerokiej współpracy cywilno-wojskowej. Należą do nich:

- współudział w monitorowaniu zagrożeń;
- wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- ewakuowanie poszkodowanej ludności i mienia;

- wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- współudział w zapewnieniu przejeźdności szlaków komunikacyjnych;
- udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarno-higienicznych i przeciwepidemicznych;
- wykonywanie zadań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego⁶.

W Polsce istnieje kilka poziomów administracyjnych (na poziomach państwa, województwa, powiatu i gminy – rysunek s. 98), które muszą wymieniać informacje między sobą. Ich zadania polegają na: przygotowaniu planów zarządzania kryzysowego; przygotowaniu struktur używanych w sytuacjach awaryjnych; przygotowaniu i zarządzaniu zespołami ludzkimi potrzebnymi do wykonania zadań uwzględnionych w planach zarządzania kryzysowego; zarządzaniu bazami danych potrzebnymi w procesie zarządzania kryzysowego; przygotowaniu rozwiązań w przypadku zniszczenia zakłócenia najważniejszych elementów infrastruktury; zapewnieniu koordynacji pomiędzy planami zarządzania kryzysowego a innymi planami stworzonymi na tego typu użytek przez uprawnione władze publiczne; ocenie i przewidywaniu

⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007r. Nr 89, Poz. 590, art. 25.

zagrożeń (potencjalnych i rzeczywistych) oraz nadzorze, kontroli i zarządzaniu zarówno podczas sytuacji kryzysowych, jak i planowania.

Na każdym poziomie informacyjnym proces zarządzania może być przeprowadzany podczas dwóch głównych etapów, gdy nie ma widocznych zagrożeń i sytuacja jest jedynie monitorowana oraz w odpowiedzi na jakiegokolwiek zagrożenie.

Rysunek. Struktura węzłów w sieciocentrycznym systemie zarządzania kryzysowego



Źródło: TELDAT

Podczas sytuacji kryzysowej istnieje potrzeba generowania raportów co określony interwał czasowy. W tego typu raportach mogą być przekazywane przede wszystkim informacje o ważnych zdarzeniach i akcjach wyspecjalizowanych jednostek, w tym ratowniczych – np. straży pożarnej. Często natura tych raportów jest statystyczna, jednakże w pewnych przypadkach mogą zawierać pewne elementy opisowe, o charakterze bardziej szczegółowym. Raporty powinny być osiągalne, zgodnie z ustaloną polityką bezpieczeństwa dla wszystkich uprawnionych jednostek, które współdziałają w czasie przeprowadzanych misji, w tym: wojska, policji, straży pożarnej i ratownictwa medycznego oraz grup pomocy zorganizowanych wśród cywili.

Jednostki ratownicze są oddzielną gałęzią odpowiedzi na zagrożenia. Ich aktywność skupiona jest na polu, gdzie na podstawie otrzymanych rozkazów planują swoje zadania. Gromadzą również wszelkiego rodzaju informacje, które są następnie przekazywane zgodnie z obowiązującą strukturą przepływu. Aby zapewnić efektywną strukturę należy zbudować spójny i bardzo sprawny system zbierania, przetwarzania i dystrybucji informacji obejmujący wszystkie węzły informacyjne i ogniwa stanowisk dowodzenia. Najbardziej odpowiednim pojęciem stworzonym do opisu sposobu organizacji i prowadzenia działań, zarówno cywilnych, jak i wojskowych w przedstawionej strukturze jest ich sieciocentryzm. Pojęcie to nie odnosi się jedynie do prostego zastosowania techniki informatycznej, ale również do stworzenia złożonego systemu, który może zrewolucjonizować charakter działań. Wymaga on czegoś więcej niż tylko „zastrzyku” technologii informacyjnej w postaci infrastruktury informacyjnej. Aby efektywnie wykorzystać dostępną informację potrzebne są wspólne koncepcje operacji różnych służb (biorących udział w reagowaniu kryzysowym), wspólne metody i podejście w sprawach dowodzenia i zarządzania oraz formy organizacyjne, doktryny, struktury sił i wsparcie serwisowe. Dzięki skutecznemu połączeniu lub „sieciowaniu” odpowiednich węzłów rozproszonych w sposób geograficzny, możliwe jest współdzielenie informacji, co przyczynia się do rozwinięcia świadomości i współpracy celem osiągnięcia samo-synchronizacji.

System Zarządzania Kryzysowego⁷ jest portalem hostującym wiele podstron łączących użytkowników z usługami wykonującymi dedykowane zadania. Portal umożliwia zdobywanie i dystrybucję informacji, która następnie może być poddana analizie. Wśród modułów na portalu wyróżnić można wyspecjalizowane w obsłudze poszczególnych komórek organizacyjnych, jak i stworzone pod pojedynczych użytkowników.

System Zarządzania Kryzysowego JAŚMIN wraz z SZK WPJ był w ćwiczeniach Pierścień 2012 używany podczas demonstracji możliwości połączenia jednostek cywilnych i wojskowych. W ramach demonstracji przygotowano scenariusz, w którym zidentyfikowano kilka węzłów, pełniących odpowiednie role:

- Urząd Wojewódzki w Szczecinie;
- Urząd Powiatowy w Drawsku Pomorskim;
- Komenda Państwowej Straży Pożarnej.

⁷ Znajduje się w laboratorium zautomatyzowanych systemów kierowania i dowodzenia w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu.

Węzły te wymieniały informacje między sobą oraz ratownikami, rozmieszczonymi na poligonie. Każdy z węzłów wyposażony był w serwer z aplikacją zawierającą dane operacyjne. Serwery są wykonane w technologii umożliwiającej ich swobodne przenoszenie zgodnie z bieżącym zapotrzebowaniem.

Ponadto, na wyposażeniu użytkowników i grup ratowników, działających w rejonie poligonu w Drawsku Pomorskim, znalazły się nowoczesne terminale T1000 i T4 oraz urządzenia Znacznik Ratownika. Na terminalach osadzono oprogramowanie, które umożliwiało zarządzanie bieżącą oraz planowaną sytuacją prowadzonej misji, wizualizację na podkładzie mapowym symboliki, zgodnie z obowiązującymi w administracji normami, przysyłanie wiadomości tekstowych oraz planów i rozkazów. Urządzenia Znacznik Ratownika umożliwiały przekazywanie bieżącego położenia każdego z biorących udział w akcji ratowników oraz pojazdów. Ponadto są w stanie przekazywać informacje o incydentach.

Zakończenie

Wspólny Obraz Operacyjny (COP) z jednej strony jest warunkiem koniecznym do uzyskania indywidualnej oraz współużytkowanej świadomości przez uczestników działań, ale musi być też widziany jako zależny od sytuacji, a więc dynamiczny segment powiązań informacyjnych między elementami organizacji prowadzącej działania. Zawartość COP będzie inna dla różnych grup użytkowników, w poszczególnych misjach czy ich etapach, a spowodowane jest to dużą zmiennością w trakcie działań, zarówno w zakresie powiązań społecznych (różne grupy uczestników i relacje między nimi) oraz powiązań informacyjnych (zmienne potrzeby informacyjne zależne od realizowanych zadań przez poszczególnych użytkowników).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, system wspierający wytwarzanie i dystrybucję COP powinien udostępniać swojemu użytkownikowi następujące funkcje:

- możliwość pobierania danych zarówno źródłowych jak i przetworzonych przez podległe systemy C2 oraz przeprowadzania odpowiedniej fuzji tych danych;
- możliwość skupienia uwagi na dowolnym obszarze zainteresowania w obrębie całego świata, złożenia sobie obrazu operacyjnego rozgry-

wającego się w tym obszarze zdarzenia z informacji dostarczanych przez wszystkie dostępne źródła danych;

- możliwość zobrazowania planowanych i przeprowadzanych misji na wielu różnych poziomach szczegółowości, poczynając od szczegółowej perspektywy niezbędnej dla dowodów operacji do bardzo ogólnego zarysu operacji dla przywódców cywilnych;
- możliwość przetworzenia ogromnej ilości niepowiązanych ze sobą na pierwszy rzut oka danych źródłowych w mający znaczenie i sens operacyjny ciąg zdarzeń, który jest jasno zrozumiały dla użytkownika oraz może być animowany (odtworzenie i predykcja zdarzeń) zarówno w przód jak i w tył w czasie;
- możliwość zobrazowania zarówno jakości jak i pochodzenia informacji, tak aby użytkownik był w stanie ocenić wartość i wiarygodność analizowanych danych;
- możliwość pracy grupowej wielu decydentów na wspólnym obrazie sytuacji operacyjnej oraz możliwość jego wzbogacania o dane wypracowane w toku indywidualnej analizy sytuacji przez poszczególnych użytkowników (*Shared Situation Awareness*).

Zautomatyzowany system wspomagania dowodzenia oddziałuje bezpośrednio na sprawowanie dowodzenia, mając szczególnie istotny wpływ na proces dowodzenia. Możliwości techniczne systemu tego rodzaju pozwalają na:

- urealnienie przepływu informacji między komórkami funkcjonalnymi stanowisk dowodzenia, pomiędzy stanowiskami dowodzenia danego poziomu dowodzenia oraz ze stanowiskami dowodzenia przełożonego, podwładnych i współdziałających elementów ugrupowania komponentu zadaniowego;
- urealnienie „świadomości sytuacyjnej”, dając osobom funkcyjnym stanowiska dowodzenia obraz sytuacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego;
- przyspieszenie i urealnienie procesów planowania poprzez możliwość wykonywania różnorodnych kalkulacji;
- porównywanie i rozważanie wariantów działania metodami symulacyjnymi;
- znaczne skrócenie czasu opracowywania dokumentów tekstowych i graficznych;
- prowadzenie wieloaspektowych analiz w procesie dowodzenia, łącznie z symulacją dla poszczególnych rodzajów działań wojsk lądowych;

- wyeliminowanie zasadniczej części ręcznie wykonywanych a wysoce czasochłonnych prac sprawozdawczo-meldunkowych.

Wymiana informacji w środowisku zautomatyzowanych systemów dowodzenia odbywać się będzie w trzech zasadniczych relacjach, a mianowicie:

- służbowych (hierarchicznych, rozkazodawczych, synchronizacyjnych) – związanych z podległością służbową („w dół” – rozkazy i „w górę” – meldunki);
- koordynacyjnych – związanych z wymianą informacji pomiędzy osobami funkcyjnymi wewnątrz dowództw (wewnętrzne więzi informacyjne) lub wymianą informacji w ramach specjalności, uzupełnianiem potrzebnych informacji pomiędzy specjalnościami na tym samym poziomie lub pomiędzy różnymi szczeblami z pominięciem przełożonych (zewnętrzne więzi informacyjne współdziałania);
- współdziałania – związanych z wymianą informacji pomiędzy poszczególnymi stanowiskami dowodzenia niemających zależności służbowych, a wynikających bezpośrednio z wykonywanego zadania.

System dowodzenia w ramach reagowania kryzysowego i aktywacji Grup Bojowych Unii Europejskiej

Cezary Podlasiński

Zwiększające się w ostatnich latach zaangażowanie Unii Europejskiej w operacje reagowania kryzysowego, mające na celu zwiększanie bezpieczeństwa zarówno w samej Europie jak i strefie jej zainteresowania, wymusiło budowę struktur dowodzenia adekwatnych do zadań z jednoczesnym dostosowaniem procesów planowania i dowodzenia zbliżonych do funkcjonujących w NATO. Przyjęta przez UE struktura dowodzenia, głównie oparta jest na stałych i tymczasowych dowództwach poziomu strategiczno-wojskowego dla rotacyjnie tworzonych Grup Bojowych, które w opinii dowódców tego szczebla zasadniczo spełniają swoje zadania. Autor artykułu przedstawia wybrane elementy systemu dowodzenia, w ramach reagowania kryzysowego i aktywacji GB UE, ze szczególnym uwzględnieniem poziomów dowodzenia oraz zasadniczych zadań realizowanych przez poszczególne instytucje, dowództwa oraz osoby funkcyjne na bazie ostatniego dyżuru z Polską jako państwem ramowym w 2016 r.

Od początku członkostwa w UE Polska bierze aktywny udział w pracach służących rozwojowi wojskowych zdolności reagowania kryzysowego, zdecydowanie i z wielką determinacją stojąc na stanowisku tworzenia i utrzymania unijnych (europejskich) grup bojowych¹ (GB), które stanowią realny wkład w budowę rzeczywistej siły operacyjnej europejskiej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – WPBiO (*Common Security and Defence Policy*, CSDP). Dowodem tego było uczestnictwo w tworzeniu i pełnieniu dyżurów w ramach Grup Bojowych Unii Europejskiej (GB UE) w 2010 r. wspólnie z Niemcami, Słowacją, Litwą oraz Łotwą, w 2013 r. wraz z Niemcami

¹ W Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000 r., uznano rozwój unijnych struktur polityczno-wojskowych za drugi, obok Sojuszu Północnoatlantyckiego, filar bezpieczeństwa państwa.

i Francją, a w roku 2016 w oparciu o Grupę Wyszehradzką – na poziomie FHQ (*Force Headquarters*) i GB – dodatkowo z Ukrainą.

Jednocześnie 2014 r. był kolejnym krokiem zwiększenia zdolności militarnych Sił Zbrojnych RP w ramach UE, kiedy podjęto decyzję o jednoczesnym sformowaniu i wydzieleniu na terenie Polski tymczasowego dowództwa operacji UE poziomu strategicznego (*EU Operation Headquarters*, UE OHQ) dla równolegle wystawianej GB UE w 2016 r. Dowództwo to sformowano w Krakowie, głównie na bazie kadry oraz infrastruktury Centrum Operacji Lądowych – Dowództwa Komponentu Lądowego (COLąd-DKL), powierzając jego formowanie oraz dowodzenie na czas dyżuru ówczesnemu dowódcy COLąd-DKL gen. dyw. dr. Cezaremu Podlasińskiemu. Ze względów politycznych dowództwo sformowane zostało w oparciu o państwa Grupy Wyszehradzkiej, a Polska stanowiła państwo ramowe².

W Traktacie o Unii Europejskiej stwierdzono, że: „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa obejmuje wszystkie te kwestie, które są związane z bezpieczeństwem Unii Europejskiej łącznie z docelowym określeniem wspólnej polityki obronnej, która mogłaby z czasem prowadzić do wspólnej obrony”³. Ponadto, zapisy traktatu podkreślały znaczenie Wspólnoty rozumianej nie tylko geograficznie, ale również jako grupy integrujących się państw. Jako instytucję odpowiedzialną za realizację polityki bezpieczeństwa UE wyznaczono Unię Zachodnioeuropejską (UZE), uznaną za zbrojne ramię Wspólnoty lub też nazywając ją europejskim filarem Paktu Północnoatlantyckiego, co w przyszłości miało doprowadzić do utworzenia wspólnej armii europejskiej⁴.

Kolejne zmiany polityki zagranicznej i obronności przyniósł Traktat z Amsterdamu⁵, modyfikujący Traktat o Unii Europejskiej. Traktat amsterdamski włączył do europejskiej polityki bezpieczeństwa zadania humanitarne, ratownicze, utrzymywania i przywracania pokoju oraz zarządzania kryzysami, czyli tzw. misje petersberskie. Dodatkowo, ustanowiono funkcję wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, pełnioną przez sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej realizującym zadania w ramach ówczesnego II filaru UE.

² Państwo ramowe (*framework nation*) to związek wielonarodowy, w którym jedno państwo odgrywa wiodącą rolę. Odpowiedzialne jest ono za dowodzenie, administrowanie i wsparcie logistyczne.

³ Traktat z *Maastricht*, tytuł V, Postanowienia dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, artykuł J.1., Maastricht 1992, s. XIV/PL 78–82.

⁴ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 52–54.

⁵ Traktat z Amsterdamu podpisany 2 października 1997 r. wszedł w życie 1 maja 1999 r.

W Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht oraz z Amsterdamu pominęte zostały kwestie wyposażenia UE w zdolności wojskowe. Natomiast w Traktacie z Nicei⁶ (1 lutego 2003 r., zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej), zaznaczono, że Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ograniczy się do działań antykryzysowych, jednak nie wykluczono dalszego rozwoju współpracy obronnej państw członkowskich UE.

Od lipca 2001 r. misje petersberskie UZE⁷, w pełni przejęła UE, a przewidywane zaangażowanie wojskowe państw europejskich w tym założenia budowy koncepcji sił operacyjnych zdolnych do realizacji zadań antykryzysowych zdefiniowano w programie Europejskiego Celu Zasadniczego z 1999 r. (*Helsinki European Headline Goal*)⁸. Natomiast wejście w życie traktatu nicejskiego przekreśliło niejako związki formalne między obiema instytucjami. Pomimo tego w kompetencji UZE nadal pozostało zobowiązanie do obrony. Całkowite przejście od Unii Zachodnioeuropejskiej odpowiedzialności za bezpieczeństwo militarne przez Unię Europejską pozostawało przedmiotem dyskusji w gronie państw członkowskich. Wynikało to z faktu neutralności niektórych krajów należących do UE, niebędących członkami NATO⁹.

⁶ Traktat nicejski podpisany 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.). Usunięto w nim zapisy o UZE, jako integralnej części unijnych procesów integracyjnych o charakterze polityczno-obronnym. Jednakże mimo wygaśnięcia UZE, jako organizacji polityczno-militarnej, jej kompetencje były realizowane w ramach II filaru UE, a obecnie przez urząd wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (wraz z wprowadzeniem w życie traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 r., podział Unii Europejskiej na filary został zniesiony, natomiast wprowadzono stanowisko przedmiotowego Wysokiego Przedstawiciela).

⁷ Ostatnie znane misje UZE miały miejsce między 1997 r. a 2001 r. UZE uczestniczyła w operacjach policyjnych m.in. w byłej Jugosławii (wspólnie z NATO), na Dunaju i w Mostarze (1993–1996) oraz Albanii (1997–2001), obserwacji satelitarnej w Kosowie (1998–1999) i rozminowywania w Chorwacji (1999–2000). Traktat lizboński, który implementował zapisy dotyczące Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, faktycznie pozbawił UZE sensu istnienia. Dlatego też 31 marca 2010 r. rozwiązała Unia Zachodnioeuropejską, zaś jej ostateczne wygaszenie nastąpiło 30 czerwca 2011 r.

⁸ *Presidency Conclusions, Helsinki European Council 10 and 11 December 1999, Annex 1 to Annex IV, European Parliament, 1999*. Europejski Cel Zasadniczy mówi o możliwości powołania do operacji antykryzysowej sił liczących do 60 tys. żołnierzy, w ciągu 60 dni od przyjęcia decyzji politycznej w tej sprawie, których mandat może trwać rok. Ponadto podaje, że kraje członkowskie zgodne są co do budowy od 2003 r. Europejskich Sił Szybkiego Reagowania (*European Rapid Reaction Forces*). Ponadto poddano pod dyskusję możliwość posiadania i budowy mniejszych, bardziej sprawnych sił szybkiej odpowiedzi (*rapid response forces*) tj. grup bojowych do natychmiastowych operacji.

⁹ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna... op.cit.*, s. 52–54.

Poziomy dowodzenia i kierowania w operacjach UE

W połowie 2001 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o przekształceniu tymczasowych struktur odpowiedzialnych za koordynację działań i misji antykryzysowych w ciała stałe, takie jak:

- Komitet ds. Polityki i Bezpieczeństwa (*Political and Security Committee, PSC*);
- Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (*European Union Military Committee, EUMC*)¹⁰;
- Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (*European Union Military Staff, EUMS*)¹¹.

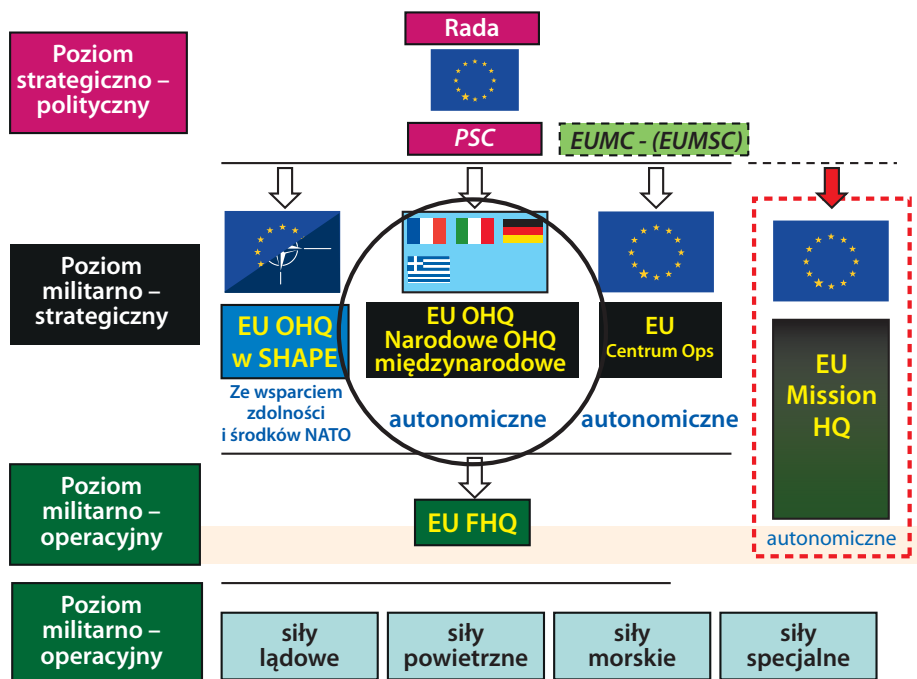
Na potrzeby planowania i prowadzenia operacji UE przewiduje się wskazanie i zorganizowanie odpowiednich poziomów dowodzenia oraz dowództw:

- poziom polityczno-strategiczny: (PSC oraz EUMC);
- poziom wojskowo-strategiczny: dowództwo operacji OHQ (*EU Operation Headquarters*);
- poziom operacyjny: dowództwo sił FHQ (*EU Force Headquarters*);
- poziom taktyczny: dowódcy komponentów CC (*Component Commanders*).

Przedstawione poziomy dowodzenia na rysunku 1 jasno określają wyraźny podział na obszary odpowiedzialności zarówno dla szczebla politycznego jak i wojskowego na poszczególnych poziomach, w procesie planowania i dowodzenia operacjami UE. Ogólne zadania w procesie planowania zostały przedstawione w dalszej części artykułu.

¹⁰ Unia Europejska nie dysponuje stałymi strukturami wojskowymi przeznaczonymi do kierowania (dowodzenia) operacjami i działaniami przez nią prowadzonymi. Komitet ds. Polityki i Bezpieczeństwa UE, nadzorowany przez Radę Unii Europejskiej, sprawuje polityczną kontrolę i zapewnia strategiczne kierownictwo operacji militarnych prowadzonych przez UE w oparciu o rekomendacje i ekspertyzy Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej.

¹¹ Komitet ds. Polityki i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy oraz Sztab Wojskowy są organami doradczymi – wykonawczymi, wspomagającymi działalność Rady UE w zakresie WPBiO. Kierowanie strategiczne oraz nadzór polityczny nad działaniami z zakresu zarządzania kryzysowego UE powierzono stałemu Komitetowi ds. Polityki i Bezpieczeństwa (PSC). Doradztwo i rekomendacje wojskowe dla PSC powierzono Komitetowi Wojskowemu, złożonemu z szefów SZ państw członkowskich. Nadzór wojskowy nad działaniami z użyciem SZ, w tym analiza sytuacji, planowanie strategiczne misji Petersburskich oraz identyfikację do tych celów sił europejskich powierzono Sztabowi Wojskowego.

Rysunek 1. Poziomy dowodzenia i kierowania w operacjach UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The European Union at the United Nations*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/9875/The%20European%20Union%20at%20the%20United%20Nations (dostęp: 30 listopada 2017 r.), *European Union concept for military command and control*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf> (dostęp: 30 listopada 2017 r.).

Zasadniczo nie istnieją sprzeczności między dalszym rozwojem WPBiO a polskim zaangażowaniem w działania Sojuszu Północnoatlantyckiego, gdyż podniesienie poziomu obronności Unii przyczyni się do wzmocnienia europejskiego wkładu w Sojuszu Północnoatlantyckim. Będzie to również oznaczać wzrost poczucia bezpieczeństwa Polski i zapewnienie stabilności w naszym najbliższym otoczeniu. Dlatego w poszczególnych latach Polska wyraziła polityczną wolę uczestnictwa w tworzeniu wspomnianych grup bojowych w charakterze państwa ramowego, chcąc mieć istotny wpływ na kreowanie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, a w przypadku aktywacji istotną pozycję w samym dowodzeniu GB.

W związku z tym, Grupy Bojowe Unii Europejskiej są szczególną formą sił szybkiej odpowiedzi, która daje możliwość podjęcia przez UE operacji w bardzo krótkim czasie. Skuteczne w działaniu, wiarygodne, zdolne

do szybkiego przerzutu oraz do prowadzenia samodzielnych działań we wstępnej fazie operacji. Proces formowania grupy bojowej trwa od 2 do 3 lat i kończy się przejściem w stan gotowości do realizacji zadań¹². Zgodnie z europejską Koncepcją Tworzenia Grupy Bojowej¹³ powinna ona być zdolna do:

- rozpoczęcia operacji po upływie maksimum 15 dni od podjęcia decyzji politycznej;
- prowadzenia samodzielnie operacji przez okres co najmniej 30 dni (a po zasileniu logistycznym do 6 miesięcy)¹⁴;
- przerzutu na odległość większą niż 6 tys. km od Brukseli;
- elementem bojowym (co najmniej ekwiwalent batalionu wzmocnionym elementami wsparcia bojowego) do prowadzenia i wsparcia działań oraz ochrony uczestników misji adekwatnie do zagrożenia;
- elementem wsparcia logistycznego do zabezpieczenia prowadzonych działań, przemieszczenia wojsk i wsparcia medycznego.

Powyższe zdolności powinny przekładać się na realizację misji przez GB UE w czterech zasadniczych fazach:

- aktywacji (alarmowanie, szkolenie, opracowanie dokumentów operacyjnych);
- przemieszczenia (przerzut sił do rejonu działań, adaptacja, osiągnięcie wstępnej gotowości do działania);
- realizacji (osiągnięcie pełnej gotowości do działania, wypełnianie mandatu);
- wycofania (przekazanie odpowiedzialności do sił bezpieczeństwa w rejonie misji, bezpieczne przemieszczenie do rejonów macierzystych).

Reasumując, celem tworzenia grup bojowych było i jest uzyskanie przez Unię Europejską zdolności do rozmieszczenia niewielkich, wysoko wyspecjalizowanych i mobilnych sił operacyjnych, pozostających w ciągłej gotowości bojowej do reagowania na kryzysy pojawiające się w różnych regionach świata. Mają one mieć zdolność do prowadzenia samodzielnych działań lub być częścią większej operacji wojskowej, podejmowanej przez organizacje międzynarodowe, głównie UE, ONZ oraz NATO. Dodatkowo powinny być gotowe do użycia w ramach misji OBWE, a także tworzonych doraźnie „koalicji *ad hoc*”.

¹² *Ibidem*, s. 2–4.

¹³ *Koncepcja Grup Bojowych Unii Europejskiej (EU Battlegroup Concept)*, Bruksela 2006, s. 10.

¹⁴ Po okresie trwania operacji (30–120 dni) rolę UE przejmie ONZ.

Struktura dowodzenia przyjęta w operacjach prowadzonych przez Unię Europejską składa się z następujących elementów, które w zasadzie schematycznie pokrywają się z rysunkiem przedstawionym wcześniej:

- dowódca operacji (OHQ CDR)¹⁵;
- dowództwo operacji (OHQ)¹⁶;
- dowódca sił (FHQ CDR);
- dowództwo sił (FHQ);
- dowódca/cy komponentu/ów (ManBn).

Zadania wybranych instytucji i dowództw

Poniżej zostaną przedstawione podstawowe zadania i odpowiedzialności instytucji oraz dowództw poszczególnych szczebli dowodzenia, a także ich dowódców, w zakresie procesu planowania oraz przygotowania do aktywacji GB UE.

Komitet ds. Polityki i Bezpieczeństwa (PSC)¹⁷, jako zasadniczy organ bezpieczeństwa UE, odpowiada za śledzenie sytuacji międzynarodowej i pomaga Unii Europejskiej określić kierunki i kreowanie własnej polityki, w zakresie sytuacji kryzysowych. Ponadto przedstawia do zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej – koncepcję reagowania kryzysowego (*Crisis Management Concept*, CMC) – (faza „zasadnicza” *Crisis Management Plan*, CMP), która jest podstawą do aktywacji grupy bojowej opierając swoją decyzję na opinii i ocenie Komitetu Wojskowego (EUMC)¹⁸, Komitetu

¹⁵ Dowódca Operacyjny swoją władzę sprawuje ze statycznego stanowiska dowodzenia rozmieszczonego poza teatrem działań. Rola Dowództwa Operacyjnego może odgrywać jedno z pięciu oddanych do dyspozycji UE dowództw narodowych zgłoszonych przez: Francję (Mont Valerien), Niemcy (Poczdam), Wielką Brytanię (Northwood), Grecję (Larissa), Włochy (Cento Celle) lub dowództwa tymczasowego dedykowanego dla określonej zmiany tak jak to miało miejsce w 2016 r., gdzie dowództwo OHQ zostało sformowane na bazie czterech państw z Polską, jako państwem ramowym w Krakowie.

¹⁶ Dowódcę Sił wyznacza Dowódca Operacji przy aprobachie Komitetu Politycznego i Wojskowego UE. Dowodzenie podległymi siłami Dowódca Sił sprawuje z mobilnego Stanowiska Dowodzenia rozmieszczonego w rejonie operacji na lądzie lub okręcie.

¹⁷ Komitet ds. Polityki i Bezpieczeństwa jest stałym organem w ramach Unii Europejskiej zajmującym się oceną Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w tym kwestii Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. PSC ma siedzibę w Brukseli. Składa się z ambasadorów, przedstawicieli państw członkowskich UE, którzy zazwyczaj spotykają się dwa razy w tygodniu. PSC przekazuje wskazówki i otrzymuje informacje od Komitetu Wojskowego UE (EUMC), Komitetu ds. Aspektów Cywilnych Zarządzania Kryzysowego (CIVCOM) oraz Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem.

¹⁸ EUMC to najwyższe gremium militarne w ramach Rady UE. Komitet jest forum konsultacji i współpracy w dziedzinie zapobiegania konfliktom i reagowania kryzysowego. W skład KW wchodzi szefowie sztabów generalnych państw członkowskich.

The diagram illustrates the organizational structure of the European Union. At the top is the **RADA EUROPEJSKA** (naczelny organ polityczny). Below it are four main organs: **RADA UNII EUROPEJSKIEJ**, **KOMISJA EUROPEJSKA**, **PARLAMENT EUROPEJSKI**, and **TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI**. The **RADA UNII EUROPEJSKIEJ** is linked to **Organa główne** and **Organa ds. polityki zewnętrznej**. The **KOMISJA EUROPEJSKA** is linked to **Organa ds. polityki zewnętrznej**. The **PARLAMENT EUROPEJSKI** is linked to **Organa ds. polityki zewnętrznej**. The **TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI** is linked to **Organa ds. polityki zewnętrznej**. The **Organa ds. polityki zewnętrznej** are linked to **Europejska Służba Działań Zewnętrznych** and **Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa**. The **Europejska Służba Działań Zewnętrznych** is linked to **Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa**. The **Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa** is linked to **KOMITET ds. POLITYKI I BEZPIECZEŃSTWA (PSC)**. The **KOMITET ds. POLITYKI I BEZPIECZEŃSTWA (PSC)** is linked to **KOMITET WOJSKOWY (EUMC)** and **KOMITET ds. ASPEKTÓW CYWILNYCH ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO**. The **KOMITET WOJSKOWY (EUMC)** is linked to **SZTAB WOJSKOWY (EUMS)**. The **SZTAB WOJSKOWY (EUMS)** is linked to **DOWÓDZTWO OPERACJI (OHQ)** and **DOWÓDZTWO SIŁ (FHQ)**. The **DOWÓDZTWO OPERACJI (OHQ)** is linked to **DOWÓDZTWO SIŁ (FHQ)**. The **DOWÓDZTWO SIŁ (FHQ)** is linked to **Agencje WPBiO**, **Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem**, **Centrum Satelitarne UE**, and **Europejska Agencja Obrony**. The **Agencje WPBiO** is linked to **Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem**. The **Instytut UE Studiów nad Bezpieczeństwem** is linked to **Centrum Satelitarne UE**. The **Centrum Satelitarne UE** is linked to **Europejska Agencja Obrony**.

Dowódca operacji (OHQ Commander) – reprezentuje wojskowy poziom strategiczny i w przypadku podjęcia decyzji o uruchomieniu misji jest wyznaczany przez Radę UE. Odpowiada za opracowanie koncepcji operacji

Bezpieczeństwo Narodowe 2018/41

(*Concept of Operations*, CONOPS) i planu operacji (*Operations Plans*, OPLAN). Ponadto koordynuje przemieszczenie sił do rejonu operacji, ich rozmieszczenie i utrzymanie oraz wyjście z tego obszaru. Dowódca operacji znajduje się poza obszarem operacji.

Z kolei dowódca sił (FHQ Commander), występuje na poziomie operacyjnym i podlega dowódcy operacji. Jest on dowódcą sił wojskowych biorących udział w operacji prowadzonej przez Unię Europejską. Dowództwo sił znajduje się w obszarze operacji.

Natomiast dowódca/cy komponentu/ów, odzwierciedla/ją poziom taktyczny i wyznaczani są przez dowódcę sił do wykonania zadania głównego i zadań cząstkowych postawionych przez dowódcę. Dowódcy komponentów (powietrznego, lądowego, morskiego i sił specjalnych) są odpowiedzialni za doradzanie dowódcy sił w zakresie użycia podległych im sił i środków, a także za planowanie i koordynację ich użycia oraz prowadzenie operacji²⁰.

Przebieg procesu aktywacji GB UE obejmuje identyfikację sił²¹ i środków odpowiednich do wykonania zadania, deklaracje wydzielenia określonych sił przez poszczególne państwa członkowskie (*Troop Contributing Nations/Member States*), a także zebranie i rozmieszczenie sił w nakazanym obszarze operacji koordynowane przez odpowiednie dowództwo Operacji (OHQ) i podległe Dowództwo Sił Unii Europejskiej na teatrze (FHQ).

Za proces generacji sił związany bezpośrednio z opracowaniem koncepcji i planu działania (operacji) odpowiada Dowódca operacji wyznaczony przez Radę Unii Europejskiej. Wyznaczenie dowódcy i dowództwa operacji pozwala na opracowanie zakresu wymogów (*Statement of Requirements*, SOR) i zainicjowanie całego procesu tj. planu zarządzania kryzysowego (CMP).

Fazy realizacji misji Grup Bojowych UE

Pomijając pierwszą fazę, CMP, która jest rutynowa i polega na monitorowaniu sytuacji oraz określaniu ewentualnych zarzewi kryzysu, w drugiej fazie wspomnianego procesu, Sztab Wojskowy Unii (EUMS) określa wielkość, strukturę i zakres sił oraz środków wymaganych do realizacji zadania. Określenie powyższych wymagań pozwala państwom członkowskim na określenie skali (wielkości) własnego zaangażowania (potencjału), a także

²⁰ *EU Concept for military command and control*, Bruksela 2008, par. 7.

²¹ Państwa UE i jej Grupy Bojowe są jednostkami dowodzonymi w ramach koncepcji *framework nation* (największy wkład) i wtedy sprawują funkcje państwa wiodącego.

podjęcie działań planistycznych. Stanowi to podstawę do przedłożenia propozycji dotyczących potencjalnego zaangażowania poszczególnych państw w tworzenie zgrupowania sił Unii Europejskiej²².

Kolejnym krokiem (trzecia faza) jest opracowanie Strategicznych Opcji Wojskowych (*Military Strategic Options*) i Opcji Politycznych (*Police Strategic Options*). Zawierają one szacowane wymagania w zakresie potencjału niezbędnego do wykonania zadania głównego wraz z wykazem sił i środków, które mogą zostać wydzielone przez poszczególne państwa. Ponadto, wszystkie państwa, które wydzielają siły i środki Unii Europejskiej przedstawiają swoje narodowe ograniczenia. Wraz ze wzrostem liczby obostrzeń wzrasta też ilość wymaganych do wykonania zadania sił i środków. Może to w znacznym stopniu wpłynąć na wydłużenie procesu planowania oraz tworzenia zgrupowania zadaniowego. Przedsięwzięcia przygotowawcze realizowane przez Sztab Wojskowy są wykorzystywane przez dowódcę podczas opracowania koncepcji operacji w przyszłym rejonie działania (CONOPS), wraz z Zakresem Wymogów (SOR)²³.

W fazie czwartej dowódca operacji (sił) po wcześniejszym zatwierdzeniu przez Radę Unii Europejskiej koncepcji zarządzania kryzysowego, bazując jednocześnie na zakresie wymogów, inicjuje proces aktywacji sił. Polega to na przekazaniu do wszystkich państw wydzielających kontyngenty wstępnego sygnału aktywacyjnego (*Activation Warning Message*) wraz z zakresem wymogów. Proces aktywacji zwykle przebiega równolegle z ostatnią fazą procesu identyfikacji sił. Sygnał aktywacyjny oficjalnie informuje adresatów, że wymagane będą określone siły, przedstawia zarys potencjalnej operacji, włączając zadanie główne i kluczowe terminy realizacji cyklu planistycznego, w szczególności dotyczące Konferencji Generacji Sił (*Force Generation Conference*)²⁴. Adresaci przedstawiają wstępne propozycje dotyczące przejęcia roli państwa wiodącego w określonym obszarze tematycznym (logistyka, rozpoznanie, medycyna i inne), które ujęte zostają w wykazie sił (*Force List*) szczegółowo określającym zaangażowanie poszczególnych państw w operację, która ma być przeprowadzona pod przewodnictwem Unii Europejskiej.

Ponadto, po zatwierdzeniu CMC przez Radę Unii Europejskiej Komitet Wojskowy stawia zadanie Sztabowi Wojskowemu w zakresie opracowania, określenia priorytetów i przedstawienia strategicznych opcji wojskowych. Zadanie to jest stawiane w formie dyrektywy do opracowania Strategicznych Opcji Wojskowych (MSOD) zawierającej cel, zamiar, wytyczne do działania,

²² *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Bruksela 2003, par. 29.

²³ *EU Concept for force generation*, Bruksela 2008, par. 23.

²⁴ *Ibidem*, par. 25.

warianty działania, ograniczenia, wyżej wymienione siły i środki, ryzyko operacji, pożądany stan końcowy jak i definiują działania militarne zmierzające do osiągnięcia celów UE zgodnie z koncepcją zarządzania kryzysowego²⁵.

Jednocześnie, faza czwarta (formalna decyzja do działania i opracowanie dokumentów operacyjnych) w zasadniczej części odnosi się do procesu planowania operacji. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (EUMC) na podstawie wybranej opcji MSOD wydaje Dyrektywę Inicjującą (*Initiating Military Directive*)²⁶ zawierającą polityczno-wojskowe cele, przyszłe zadanie dla delegowanych, osiągnięcie stanu końcowego jak i strategii wyjścia z sytuacji kryzysowej, która pozwala dowódcy operacji (OHQ) jak i dowódcy sił (FHQ) opracować koncepcję operacji (CONOPS) jak i planu operacji (OPLAN)²⁷. Bardzo ważnym dokumentem uzupełniającym są Zasady Użycia Siły (ROE) przez wojska GB UE, które normują użycie środków przymusu bezpośredniego w tym broni palnej²⁸. Ponadto dowódca sił odpowiedzialny jest za wydanie rozkazu operacyjnego (OPORD).

Zakończenie fazy czwartej to rozmieszczenie sił. Jest ona inicjowana przez rozkaz aktywacyjny i obejmuje ześrodkowanie sił, ich rozmieszczenie oraz przekazanie dowodzenia nad nimi dowódcy sił (FHQ). Ta faza procesu tworzenia sił pozostaje w gestii państw wydzielających kontyngenty narodowe. Państwa te autoryzują przekazanie dowódcy sił dowodzenia nad swoimi kontyngentami narodowymi w momencie, gdy znajdą się one w rejonie (obszarze) operacji. Jest to jednocześnie ostatni etap procesu tworzenia sił Unii Europejskiej.

Po rozpoczęciu operacji komitet wojskowy kontynuuje monitorowanie środowiska na teatrze działań GB UE, prowadzi ocenę i analizę na poziomie politycznym i strategicznym. Zapewnia tym samym wsparcie doradcze dowództwa operacji i dowództwa sił w toku realizacji zadania pozostając jednocześnie w gotowości do wykonania przedsięwzięć planistycznych na wspomnianym poziomie.

²⁵ *EU Concept for military planning at the political and strategic level*, Bruksela 2008, par. 25.

²⁶ IMD jest zatwierdzana przez PSC.

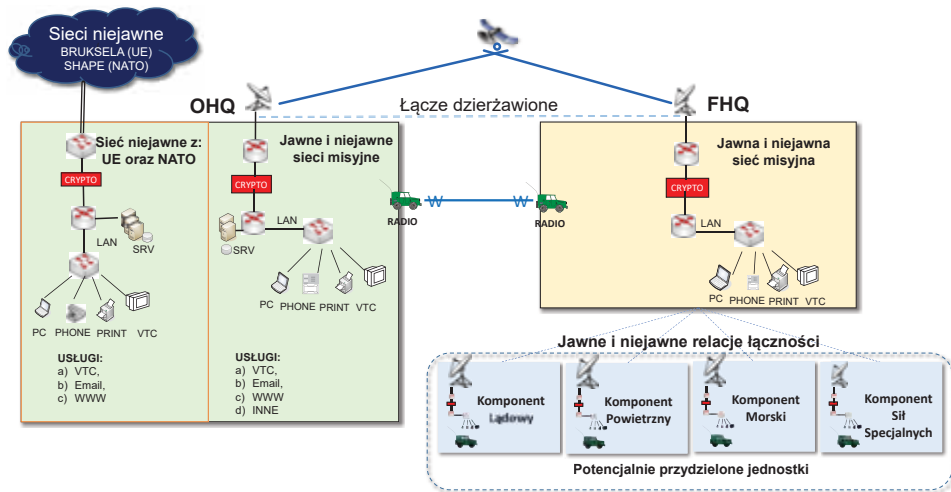
²⁷ Dowództwo Operacji (OHQ) jak i Dowództwo Sił na teatrze (FHQ) po zatwierdzonej Dyrektywie Inicjującej (IMD) przystępują do realizacji procesu planowania operacyjnego (Operational Planning Process – OPP) realizowane przez w/w dowództwa wspólnie lub równolegle, którego produktem jest koncepcja operacji (CONOP) jak i plan operacji (OPLAN) zatwierdzany poprzez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (PSC).

²⁸ *EU Concept for military planning at the political and strategic level* (10687/08), par. 27.

Środki dowodzenia podczas dyżuru w 2016 r.

Dla tak określonych zadań przez poszczególne szczeble dowodzenia i kierowania, zgodnie z obowiązującymi wymogami określa się niezbędne środki dowodzenia. Muszą one zapewnić jawne i niejawne (zastrzeżone, poufne i tajne) możliwości wymiany informacji oraz dowodzenia, zarówno w okresie przygotowania, dyżuru jak i w momencie samej aktywacji oraz prowadzenia operacji. Dla ostatniego dyżuru pełnionego przez GB UE w 2016 r., przedstawiono ideowy schemat sieci teleinformatycznych na potrzeby OHQ (rysunek 3).

Rysunek 3. Sieci teleinformatyczne w czasie dyżuru GB UE w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Powyższe rozważenia na temat systemu dowodzenia w ramach reagowania kryzysowego jak i aktywacji Grup Bojowych Unii Europejskiej, przedstawiają złożoność poruszanej tematyki. Wynika to z faktu, że jest to stosunkowo nowa dziedzina aktywności tego związku gospodarczo-politycznego, niejako wymuszona aktualnie panującą na świecie i kontynencie sytuacją. Wielowymiarowość operacji prowadzonych u schyłku pierwszej dekady XXI w. powoduje, że aktualnie przedstawiony stan doktrynalny najprawdopodobniej ulegnie w najbliższym czasie zmianom podobnie jak

ewoluowała sama koncepcja powołania połączonych wielonarodowych zgrupowań zadaniowych. Według niektórych poglądów tworzenie w Europie kolejnych struktur wojskowych jest w istocie dublowaniem już istniejących i sprawdzonych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa kolektywnego. Czy jest tak rzeczywiście? Skutki aktualnie prowadzonych i przyszłych operacji militarnych Unii Europejskiej stanowić będą najlepszą formę weryfikacji koncepcji tworzenia i funkcjonowania GB UE oraz samego systemu dowodzenia i kierowania w ramach UE.

Poziomy kierowania obronnością i dowodzenia siłami zbrojnymi w Sojuszu Północnoatlantyckim i wybranych państwach NATO – teoria i praktyka

Na podstawie książki Janusza Kręcikija i Jacka Lewandowskiego
Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym,
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
Oficyna Wydawnicza AFM 2015

Większość państw, niezależnie od przynależności do sojuszy militarnych i politycznych, traktuje priorytetowo kwestię realizacji swoich interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Szczególnie ważną rolę w tym obszarze odgrywa system bezpieczeństwa narodowego, którego częścią w ramach struktur wykonawczych jest system dowodzenia siłami zbrojnymi. Jednocześnie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa wymusza konieczność dostosowywania tego systemu, w tym organizacji dowodzenia, do nowych wyzwań. Organizacja dowodzenia, jako jeden z komponentów systemu dowodzenia, obejmuje zagadnienia dotyczące szeroko rozumianych struktur dowództw oraz wzajemnych relacji pomiędzy nimi. W dużej mierze uzależniona jest od zadań sił zbrojnych oraz charakteru i rodzaju działań, w jakich biorą one (mają brać) udział.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja istniejących rozwiązań w zakresie organizacji dowodzenia siłami zbrojnymi w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz w wybranych państwach należących do NATO, a tym samym rezultatów dociekań naukowych, mających znaleźć rozwiązanie pierwszego problemu częściowego – *w jaki sposób zorganizowane jest kierowanie obroną państwa w wybranych krajach?* Szczególną uwagę poświęcono zatem analizom uregulowań prawnych dotyczących podziału kompetencji, powiązań i zależności pomiędzy urzędami stanowiącymi władzę ustawodawczą i wykonawczą w zakresie kierowania obroną państwa oraz dowództwami poziomu strategicznego i operacyjnego w zakresie dowodzenia wojskami w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Poziomy dowodzenia

Współcześnie, w państwach demokratycznych, to władze polityczne są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju oraz kierowanie obroną narodową w czasie kryzysu militarnego i wojny. W tym celu zawczasu przygotowują niezbędne narzędzia oraz angażują je w razie potrzeby według odpowiednio opracowanych strategii i planów. Narzędzia te, pogrupowane w zbiory, w literaturze anglojęzycznej określane są jako *Instruments of National Power*, co można przetłumaczyć jako źródła siły państwa. Są one charakteryzowane jako środki lub zasoby posiadane przez naród i wykorzystywane poprzez rząd do operacjonalizacji swojej mocy zgodnie z założeniami polityki bezpieczeństwa narodowego oraz przyjętymi strategiami¹. Źródła siły określane są w każdym państwie indywidualnie, dlatego też w działaniach sojuszniczych czy wielonarodowych powinny być ujednolicone. Posługując się przykładem ustaleń NATO, możliwe do wykorzystania narzędzia są zazwyczaj pogrupowane następująco:

- polityczne – narzędzia nacisku dyplomatycznego w celu oddziaływania na przeciwnika lub osiągnięcia korzystnych warunków na międzynarodowym scenie politycznej;
- ekonomiczne – inicjatywy, zachęty i sankcje gospodarcze mające wpływ na przepływ towarów i usług, a także na wsparcie finansowe państwowych i niepaństwowych podmiotów zaangażowanych w sytuacje kryzysowe;
- cywilne – narzędzia zawarte w obszarach takich jak wymiar sprawiedliwości, policja, edukacja, informacja publiczna, administracja cywilna oraz infrastruktura zapewniająca dostęp do opieki medycznej, żywności, energii oraz wody;
- militarne – narzędzia w postaci zdolności sił zbrojnych.

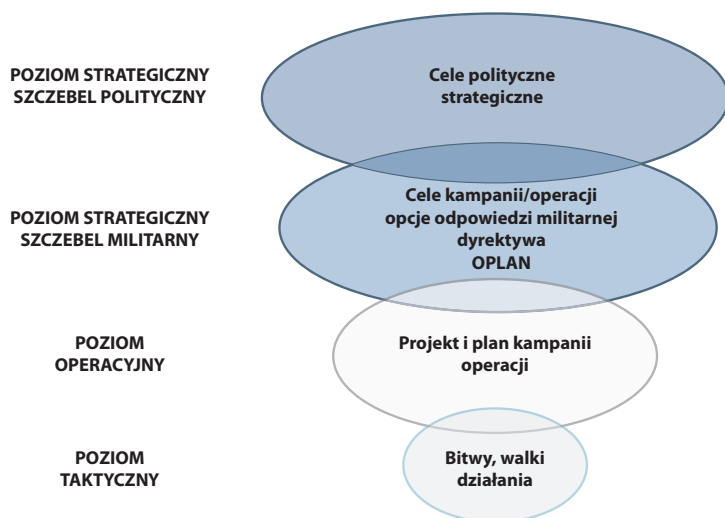
Źródła siły mogą być wykorzystywane niezależnie od siebie lub stanowić kompilację różnych narzędzi. W celu zaprojektowania i zaplanowania optymalnego rozwiązania określonej sytuacji kryzysowej, system kierowania bezpieczeństwem (w tym obroną) i dowodzenia wojskami w większości państw demokratycznych funkcjonuje na trzech poziomach:

- strategicznym;
- operacyjnym;
- taktycznym.

¹ C. W. Mastapeter, *The Instruments of National Power: Achieving the Strategic Advantage in a Changing World*, California, Naval Postgraduate School Monterey 2008, s. 179.

Poziom strategiczny obejmuje zazwyczaj dwa szczeble: polityczny oraz militarny. Niekiedy wyróżnia się też szczebel polityczny jako oddzielny poziom działań. Na przykład. Rupert Smith uważa, że wojny i konflikty toczą się na czterech poziomach – politycznym, strategicznym, teatru działań wojennych (czyli operacyjnym) i taktycznym. Każdy z tych poziomów, licząc od politycznego w dół, osadzony jest wewnątrz poprzedniego, co zapewnia wewnętrzną spójność i sprawia, że cele na wszystkich poziomach są zbieżne². W praktyce jednak wyniki przeprowadzonych badań³ wskazują na zasadność określonego wcześniej podziału (rysunek 1).

Rysunek 1. Poziomy kierowania i dowodzenia



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym*, Kraków, Oficyna Wydawnicza AFM 2015, s. 46.

Szczebel polityczny poziomu strategicznego, reprezentowany przez władze polityczne państwa czy sojuszu, stanowi źródło siły i decyzji. Odpowiedzialny jest głównie za kreowanie polityki bezpieczeństwa, która obejmuje:

- ogólnopaństwowy (interagencyjny, międzyresortowy) proces formułowania strategii bezpieczeństwa narodowego;

² R. Smith, *Przydatność siły militarnej*, Warszawa, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2010, s. 32.

³ J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej podczas kryzysu militarnego i wojny*, Rozprawa doktorska, Warszawa, AON 2013.

- proces ustawodawczy (budowa prawnych podstaw systemu bezpieczeństwa);
- proces planowania, programowania i budżetowania bezpieczeństwa narodowego, w tym rozwoju sił bezpieczeństwa narodowego – ogniw kierowania i wykonawczych (narzędzia źródeł siły);
- proces informacyjny (zbieranie, analiza, przetwarzanie i dystrybucja danych);
- proces decyzyjny (dotyczący bieżącej i długofalowej polityki bezpieczeństwa);
- proces kontroli realizacji polityki bezpieczeństwa.

Zatem polityka bezpieczeństwa to zespół politycznych celów i związanych z nimi działań oraz decyzji ustalający zasady postępowania, w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa, w różnych sferach życia w państwie, a także jego interakcji z innymi podmiotami międzynarodowymi. Bardzo istotnym elementem polityki bezpieczeństwa jest strategia bezpieczeństwa narodowego, stanowiąca przemyślany i uporządkowany zestaw celów, koncepcji działań i potrzebnych do ich realizacji źródeł siły⁴.

Szczebel militarny na poziomie strategicznym reprezentowany jest przez najwyższego rangą dowódcę wojskowego i jego sztab, który najczęściej funkcjonuje w strukturach ministerstwa obrony. Dowódca poziomu strategicznego pełni podwójną rolę, jest bowiem doradcą w obszarze wykorzystania militarnego źródła siły w osiąganiu celów polityki bezpieczeństwa oraz dowodzi całością sił zbrojnych. Wypełniając rolę doradcy, biorąc udział w opracowaniu założeń polityki oraz strategii bezpieczeństwa narodowego, występuje jako ekspert w zakresie możliwości zaangażowania narzędzi militarnych. Jest to zrozumiałe, gdyż strategia jest zakorzeniona w polityce, toteż strateg militarny powinien już w czasie pokoju uczestniczyć w jej formułowaniu. To on właśnie wnosi do dyskusji politycznej wiedzę o surowych realiach walki, a skutkiem jego wysiłków są jakość, wyposażenie i stan liczebny sił zbrojnych, ich zdolność dostosowania się do panujących warunków i morale żołnierzy⁵. Odpowiada również za opracowanie strategii wojskowej. W przypadku wystąpienia kryzysu militarnego lub wojny, doradza władzy wykonawczej w zakresie kierowania obroną państwa. W roli dowódcy strategicznego analizuje cele i wytyczne polityczne i przekształca je na realne działania wojskowe. W warunkach pokoju odpowiada za opracowanie i wdrożenie kompleksowej koncepcji obrony militarnej, obejmującej:

⁴ A. Brzozowski, M. Kozub, R. Niedźwiecki, *Wprowadzenie do strategii bezpieczeństwa*, Warszawa, SWSPiZ 2010, s. 64.

⁵ R. Smith, *Przydatność...*, s. 42.

- planowanie obronne;
- transformację sił zbrojnych;
- planowanie, przygotowanie i prowadzenie operacji;
- działania po zakończeniu konfliktu;
- opracowywanie i wdrażanie dokumentów doktrynalnych.

W przypadku wystąpienia kryzysu militarnego lub wojny dokonuje identyfikacji strategicznych celów militarnych, celu końcowego (strategicznego) operacji połączonej, potrzeb sił, określa obszar działań oraz kieruje ich przebiegiem w imieniu władzy politycznej.

Reasumując, związek między szczeblem politycznym i militarnym na poziomie strategicznym musi być bardzo bliski. Strategia, stanowiąca pochodną politycznej decyzji, określa cel zastosowania siły, natomiast do dowódcy należy sformułowanie sposobu jego osiągnięcia. Jednocześnie nie można zapominać, że cel strategiczno-polityczny i strategiczny cel militarny nigdy nie są tożsame. Cel militarny osiąga się przy pomocy siły zbrojnej, natomiast osiągnięcie celu politycznego stanowi wynik militarnego sukcesu⁶.

Poziom operacyjny stanowi ogniwo łączące taktyczne użycie wojsk z politycznymi i militarnymi celami strategicznymi. Na tym poziomie wysiłki koncentrują się na projektowaniu, planowaniu i prowadzeniu działań przy zastosowaniu zasad sztuki operacyjnej. Kieruje się tu rozmieszczeniem sił, ich użyciem lub wycofaniem z operacji połączonej oraz zorganizowaniem bitew i głównych operacji, w celu osiągnięcia strategicznych celów militarnych. Dowódca na poziomie operacyjnym planuje rozmieszczenie sił i środków różnych rodzajów sił zbrojnych i wojsk oraz łączy je w jedną zsynchronizowaną oraz spójną zadaniowo całość w obszarze operacji zgodnie ze strategią całej kampanii oraz założeniami osiągnięcia celu strategicznego. Stąd też działania operacyjne są z założenia działaniami połączonymi. Dowódca operacyjny podlega bezpośrednio dowódcy poziomu strategicznego oraz dowodzi wydzielonymi siłami i środkami, z określonymi uprawnieniami, zgodnie z opracowanymi planami operacji. Warto podkreślić, że operacja jest czymś więcej niż tylko serią taktycznych działań toczących się w określonym obszarze geograficznym. Dowódca poziomu operacyjnego musi opracować plan, w którym powinien określić ścieżkę dojścia do celu wyznaczonego przez dowódcę strategicznego i tak uzgodnić działania zmierzające do osiągnięcia celów taktycznych, by służyły realizacji wyznaczonego zadania.

⁶ *Ibidem*, s. 47.

Taktyczny poziom dowodzenia to poziom, na którym dowódcy komponentów poszczególnych rodzajów sił zbrojnych prowadzą działania zmierzające do osiągnięcia celów taktycznych, a poprzez nie operacyjnych, przygotowując, planując i dowodząc wszystkimi podległymi wojskami.

Warto pamiętać, że w polskich Siłach Zbrojnych wciąż obowiązuje inny podział poziomów dowodzenia, co znalazło swoje odzwierciedlenie w zapisie: „... W SZ RP występują podobnie jak w NATO trzy poziomy do klasyfikowania poziomów dowodzenia, jak i prowadzenia działań, z których dwa pierwsze są odmiennie nazwane choć realizują podobne zdania jak struktury dowodzenia i kierowania NATO ... przy równoważności poziomu strategicznego NATO z narodowym poziomem polityczno-wojskowym za kierowanie wszystkimi przedsięwzięciami, umożliwiającymi dowodzenie w następstwie wystąpienia kryzysu wymagającego przeprowadzenie strategicznej operacji obronnej w wymiarze narodowym, odpowiada Prezydent RP. W przypadku sytuacji kryzysowej na mniejszą skalę, bezpośrednie kierowanie wsparciem jakiegokolwiek operacji z poziomu polityczno-wojskowego spoczywa na Ministrze Obrony Narodowej ... z poziomem operacyjnym NATO można także porównać narodowy poziom strategiczno-operacyjny, na którym dowodzi strategiczną operacją obronną Naczelny Dowódca SZ/Dowódca Operacyjny RSZ (do czasu mianowania Naczelnego Dowódcy SZ). Przy operacjach o mniejszym rozmachu dowodził będzie Dowódca operacyjny RSZ we współdziałaniu z innymi dowództwami narodowymi tego poziomu...”⁷.

Już wstępna analiza treści cytowanego dokumentu prowadzi do wniosku, że jego autorzy popełnili zasadniczy błąd, stawiając znak równości pomiędzy poziomem strategiczno-militarnym NATO (czyli Naczelnym Dowódcą Sił Sojuszniczych) i „narodowym poziomem polityczno-wojskowym”. Rozwinięciem tego nielogicznego podejścia było następnie zrównanie poziomu operacyjnego w Sojuszu z polskim poziomem „strategiczno-operacyjnym”.

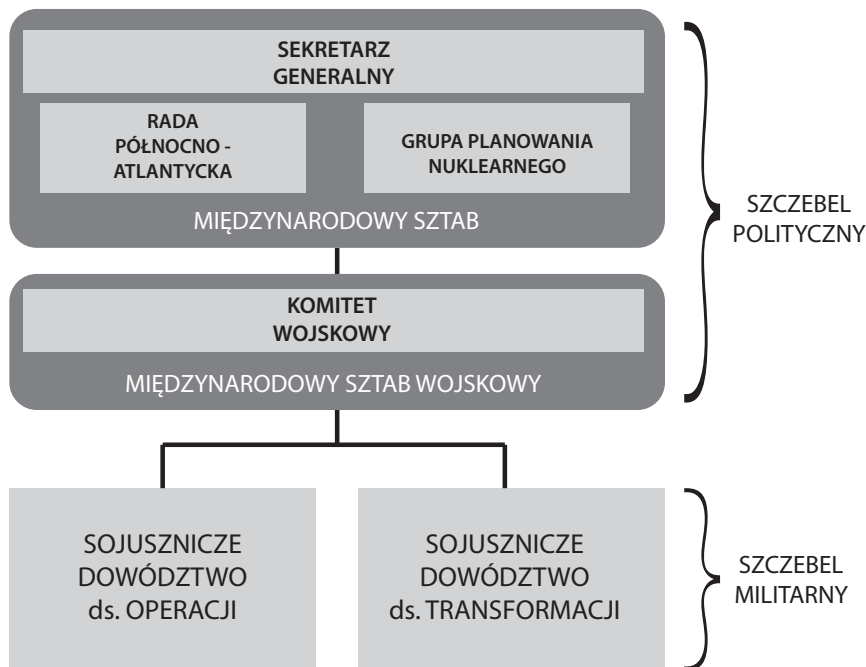
Kierowanie polityką obronności i dowodzenie w Sojuszu Północnoatlantyckim

W strukturze organizacyjnej NATO na poziomie strategicznym wyodrębnia się dwa szczeble: polityczny, który odpowiada za współpracę państw członkowskich, tworzenie i implementację wspólnej polityki Sojuszu oraz

⁷ D-5 *Doktryna planowania na poziomie strategiczno-operacyjnym (projekt studyjny)*, Warszawa, MON 2014, s. 20, p. 2.

militarny, złożony z dwóch dowództw strategicznych, wykonujący zadania nakreślone przez organa polityczne (rysunek 2).

Rysunek 2. Struktura organizacyjna NATO – poziom strategiczny



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s.68.

Najwyższymi organami decyzyjnymi NATO na poziomie politycznym są Rada Północnoatlantycka (*North Atlantic Council – NAC*) i Grupa Planowania Nuklearnego (*Nuclear Planning Group*). Każdy z tych organów odgrywa szczególną rolę w procesie wypracowania decyzji stanowiących podstawę współpracy, planowania i zapewnienia bezpieczeństwa wśród państw członkowskich. Decyzje podjęte przez którykolwiek z powyższych organów posiadają ten sam status bez względu na rangę uczestników obrad.

Rada Północnoatlantycka jako jedyny organ Sojuszu, którego uprawnienia i kompetencje wynikają bezpośrednio z traktatu waszyngtońskiego, posiada rzeczywistą władzę polityczną oraz decyzyjną. Zadaniem Rady jest podejmowanie działań na rzecz osiągnięcia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa państw członkowskich. Do jej kompetencji należy podejmowanie decyzji we wszystkich najważniejszych kwestiach dotyczących polityki

NATO⁸. Składa się ona ze stałych przedstawicieli państw członkowskich w randze ambasadorów, wspomaganych przez przedstawicielstwa narodowe obejmujące personel dyplomatyczny i doradców wojskowych. W takim składzie Rada zbiera się przynajmniej raz w tygodniu. Ponadto jej spotkania odbywają się na wyższych szczeblach, w gronie ministrów spraw zagranicznych lub ministrów obrony oraz przywódców państw i rządów. Bez względu na rangę spotkania, decyzje podjęte przez Radę posiadają taką samą wagę i status.

Zasadnicze problemy dotyczące najważniejszych spraw w aspekcie planowania obrony kolektywnej Sojuszu rozwiązywane są podczas spotkań odbywających się co najmniej dwa razy w roku na szczeblu ministrów obrony. Efektem obrad Rady w tym gronie są wytyczne dla wojskowych władz Sojuszu. Ministrowie obrony państw członkowskich odbywają regularne spotkania także w ramach Grupy Planowania Nuklearnego. Na tym forum dyskutowane są zagadnienia dotyczące broni nuklearnej w polityce odstraszania i obrony NATO, takie jak rozmieszczenie, zabezpieczenie i kontrola nad bronią nuklearną, systemy łączności i wymiany danych, kontrola zbrojeń oraz problematyka rozprzestrzeniania broni masowego rażenia.

Na czele NATO stoi sekretarz generalny, który jest wybierany spośród polityków państw członkowskich. Odpowiedzialny jest za kierowanie i wspieranie procesu decyzyjnego Sojuszu, sprawując trzy zasadnicze funkcje⁹:

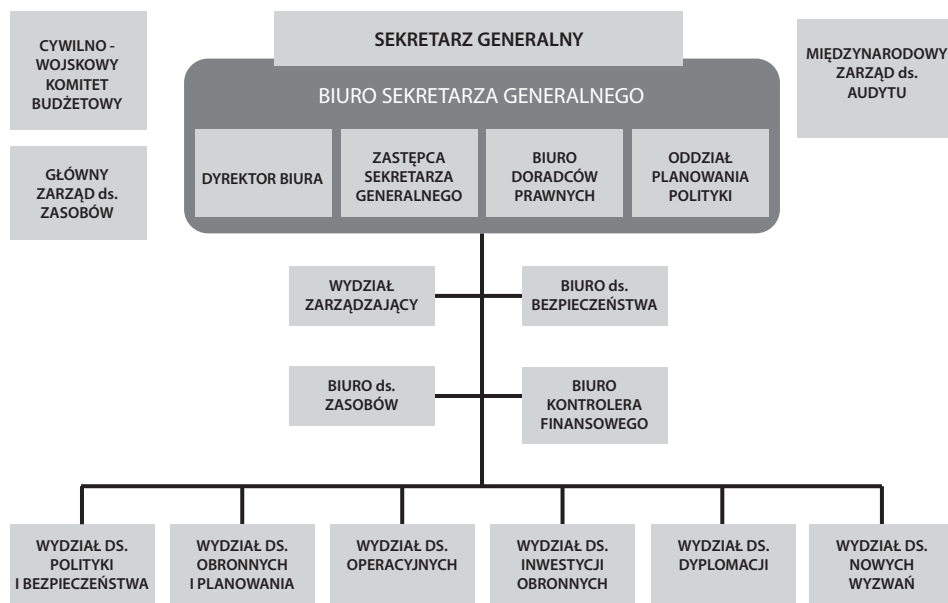
- przewodniczy posiedzeniom Rady Północnoatlantycznej i Grupy Planowania Nuklearnego;
- reprezentuje na forum międzynarodowym, w imieniu państw członkowskich, wspólne polityczne stanowisko Sojuszu dotyczące rozpatrywanych spraw;
- kieruje pracami Sztabu Międzynarodowego.

Zasadniczym organem doradczym i administracyjnym zapewniającym funkcjonowanie najwyższych struktur decyzyjnych Sojuszu jest wspomniany Sztab Międzynarodowy (*Multinational Staff*), składający się z ekspertów i urzędników pochodzących ze wszystkich państw członkowskich NATO. Organ ten, odpowiedzialny jest za organizację spotkań na szczeblu politycznym, ale przede wszystkim za wspieranie delegacji państw członkowskich w procesie osiągnięcia konsensusu i podejmowania decyzji oraz zapewnienie implementowania opracowanych rozwiązań.

⁸ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa 2006, s. 559.

⁹ *NATO Handbook*, Bruksela 2006, s. 74.

Rysunek 3. Sztab Międzynarodowy



Źródło: na podstawie J. Kręciak, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 70.

Sztab Międzynarodowy (rysunek 3) tworzy biuro sekretarza generalnego, sześć wydziałów kierowanych przez asystentów sekretarza generalnego oraz samodzielne biura. Szczegółowy zakres odpowiedzialności komórek organizacyjnych tej struktury pozwala na stwierdzenie, że do najważniejszych wydziałów należą:

1. Wydział ds. Polityki i Bezpieczeństwa, który opracowuje wytyczne i ekspertyzy w zakresie polityki bezpieczeństwa Sojuszu. Odgrywa przy tym wiodącą rolę w obszarze politycznych rozstrzygnięć dotyczących bezpieczeństwa NATO oraz odpowiada za współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi i państwami partnerskimi.
2. Wydział ds. Obronnych i Planowania, odpowiadający za politykę bezpieczeństwa oraz planowanie, opracowywanie i implementację zadań w tym wymiarze. Zakres odpowiedzialności Wydziału obejmuje także planowanie obronne, zagadnienia polityki nuklearnej Sojuszu i obrony przed bronią masowego rażenia oraz elementy planowania operacyjnego.
3. Wydział ds. Operacyjnych, ponoszący odpowiedzialność za zapewnienie zdolności Sojuszu wymaganych do realizacji zadań w obszarze odstraszania, obrony oraz zarządzania kryzysowego.

4. Wydział ds. Nowych Wyzwań, odpowiedzialny za przygotowanie i implementację zadań w obszarze zagrożeń terrorystycznych, proliferacji broni masowego rażenia, cyberprzestrzeni oraz bezpieczeństwa energetycznego.

Komitet Wojskowy (*Military Committee – MC*) stanowi najwyższą władzę wojskową Sojuszu. W jego skład wchodzi szefowie obrony państw członkowskich NATO, którzy spotykają się co najmniej trzy razy w roku. Bieżące prace Komitetu, w imieniu szefów obrony, prowadzą stali przedstawiciele wojskowi, którzy spotykają się na sesjach formalnych i nieformalnych w celu omówienia właściwych obszarów problemowych oraz opracowania projektów decyzji w sprawach wojskowych. W swojej działalności kierują się nadrzędnym interesem Sojuszu jako całości, jednocześnie reprezentując narodowe stanowiska i oceny rozważanych zagadnień.

Komitet Wojskowy podlega Radzie Północnoatlantyckiej i Grupie Planowania Nuklearnego. Stanowi integralną część procesu podejmowania decyzji i ważne ogniwo pomiędzy szczeblami politycznym i militarnym na poziomie strategicznym Sojuszu. Ponadto odpowiada za nadzorowanie rozwoju polityki i doktryn poprzez ścisłą współpracę z obydwojema dowództwami strategicznymi NATO w zakresie opracowania planów, formułowania zagadnień i zaleceń, które następnie przekazuje do dalszej dyskusji władzom politycznym Sojuszu jako stanowisko wojskowe. Z kolei na podstawie politycznych decyzji Rady Północnoatlantyckiej Komitet opracowuje i przekazuje dowództwom strategicznym NATO stosowne wytyczne wojskowe. Do jego obowiązków należy proponowanie oraz rekomendowanie władzy politycznej rozwiązań i środków koniecznych do kolektywnej obrony obszaru Sojuszu, jak również do realizacji decyzji podejmowanych przez Radę Północnoatlantycką. Przede wszystkim jednak głównym zadaniem Komitetu jest:

- kreowanie polityki i strategii wojskowej poprzez wskazywanie kierunków rozwoju w tym zakresie dowództwom strategicznym NATO;
- kierowanie sprawami wojskowymi w imieniu i pod kierownictwem Rady Północnoatlantyckiej.

W czasie kryzysu militarnego i wojny oraz w odniesieniu do operacji prowadzonych przez Sojusz zadaniem Komitetu jest informowanie Rady o aktualnej sytuacji militarnej i możliwych kierunkach jej rozwoju oraz proponowanie nowych rozwiązań w zakresie użycia sił zbrojnych czy też wprowadzenia w życie przygotowanych wcześniej planów.

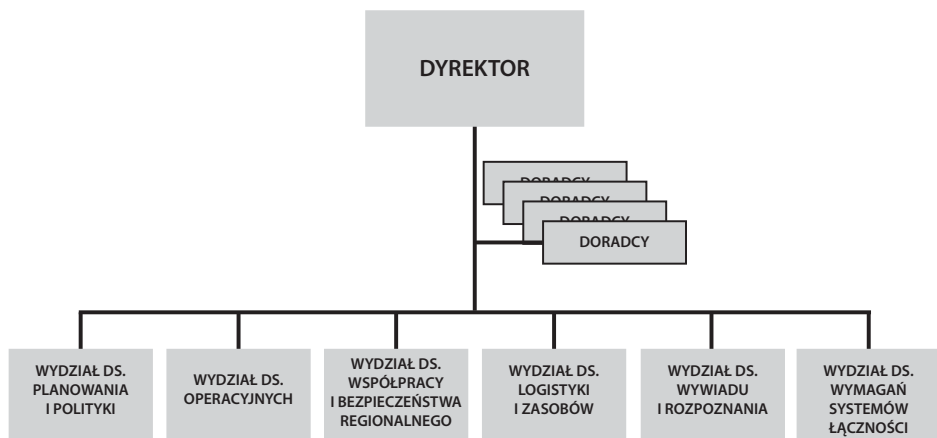
Prace Komitetu Wojskowego zabezpiecza Międzynarodowy Sztab Wojskowy (*International Military Staff, IMS*). Jego personel przygotowuje

analizy, ekspertyzy, opinie i raporty na temat wszystkich zagadnień stanowiących podstawę dyskusji i decyzji podejmowanych przez Komitet Wojskowy. Odpowiada także za planowanie, ocenę i propozycje rozwiązań dotyczących zagadnień wojskowych rozpatrywanych przez Komitet oraz zapewnienie, że wdrażanie wszelkich decyzji i dyrektyw odbywa się zgodnie z jego intencjami. Sztab ten jest niezbędnym łącznikiem pomiędzy organami decyzyjnymi Sojuszu, dwoma dowódcami strategicznymi, wojskowymi przedstawicielstwami narodowymi państw członkowskich i partnerskich NATO oraz cywilnym Sztabem Międzynarodowym wspierającym Sekretarza Generalnego NATO i Radę Północnoatlantycką.

Struktura organizacyjna Międzynarodowego Sztabu Wojskowego odpowiada sześciu obszarom jego funkcjonowania (rysunek 4):

1. Wydział ds. Planowania i Polityki odpowiada za planowanie i formułowanie polityki poziomu strategicznego oraz planowanie obronne, w tym określanie narodowego zaangażowania wojskowego na rzecz NATO.
2. Wydział ds. Operacyjnych odpowiedzialny jest za monitorowanie bieżących operacji, nadzorowanie procesu dowodzenia, szkolenia i ćwiczeń NATO oraz zagadnienia dotyczące obrony powietrznej NATO.
3. Wydział ds. Współpracy i Bezpieczeństwa Regionalnego jest głównym wojskowym punktem kontaktowym Sojuszu w ramach Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego (*Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC*), Rady NATO-Rosja (*NATO-Russia Council, NCR*), Komisji NATO-Ukraina (*NATO-Ukraine Commission, NUC*), Dialogu Śródziemnomorskiego (*Mediterranean Dialogue, MD*), Istambulskiej Inicjatywy Współpracy (*Istanbul Cooperation Initiative, ICI*) oraz z innymi państwami niebędącymi członkami NATO, a z którymi Sojusz współpracuje.
4. Wydział ds. Logistyki i Zasobów odpowiada za wszystkie zagadnienia dotyczące logistyki, uzbrojenia, badań i rozwoju, zabezpieczenia medycznego, cywilnego planowania kryzysowego oraz zarządzania środkami finansowymi i zasobami osobowymi Sojuszu.
5. Wydział ds. Wywiadu i Rozpoznania zapewnia strategiczne wsparcie wywiadowcze, w tym zbieranie, analizę i dystrybucję informacji wywiadowczo-rozpoznawczych otrzymywanych od państw członkowskich oraz z dowództw NATO.
6. Wydział ds. Wymagań Systemów Łączności udziela wytycznych w zakresie systemów łączności i wymiany informacji.

Rysunek 4. Międzynarodowy Sztab Wojskowy

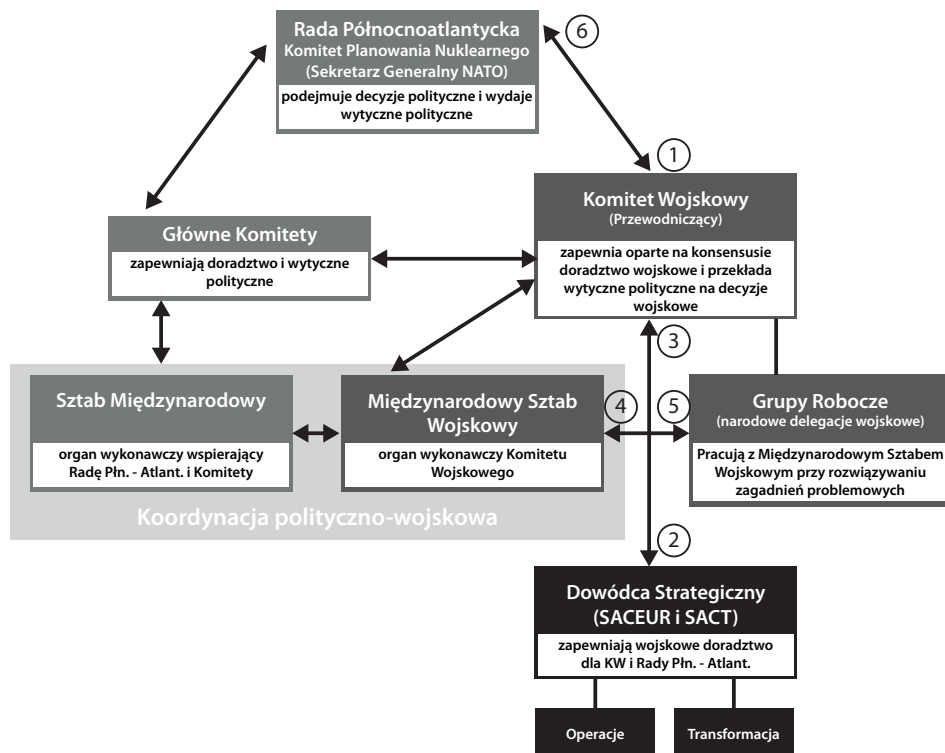


Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 82.

Gdy rozważane jest użycie środków militarnych w sytuacji kryzysowej (kryzys militarny, wojna), kluczowymi elementami odpowiedzialnymi za zbieranie, przetwarzanie i dostarczanie informacji są władze wojskowe Sojuszu, czyli Komitet Wojskowy i Międzynarodowy Sztab Wojskowy. W celu podjęcia decyzji przez władze polityczne realizowana jest następująca procedura (rysunek 5):

1. Rada Północnoatlantycka wydaje Komitetowi Wojskowemu polecenie przygotowania i opracowania wytycznych wojskowych, które będą zaakceptowane przez ministrów obrony wszystkich państw członkowskich.
2. Międzynarodowy Sztab Wojskowy, wspierając funkcjonowanie Komitetu Wojskowego, przekłada wytyczne polityczne na wojskowe i określa zadanie dla jednego lub obydwu dowództw strategicznych NATO w celu uzyskania od nich możliwie najpełniejszej opinii wojskowej dotyczącej sposobu organizacji i przeprowadzenia operacji, w tym oceny potrzebnych do realizacji zadania środków osobowych i finansowych.
3. Wyniki analiz przekazywane są z dowództw strategicznych Komitetowi Wojskowemu w celu ich rozważenia. Zawierają one zazwyczaj rezultaty wstępnych ocen przeprowadzonych przez Międzynarodowy Sztab Wojskowy.

Rysunek 5. Przebieg procesu podejmowania decyzji przez władze polityczne NATO



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, Organizacja dowodzenia..., *op.cit.*, s. 73.

1. Narodowi Przedstawiciele Wojskowi analizują i oceniają zaproponowane opcje oraz przedstawiają wnioski, uwzględniając stanowiska swoich państw. Co istotne, muszą oni osiągnąć konsensus, aby uzgodnione stanowisko można było przekazać Radzie Północnoatlantyckiej.
2. W złożonych przedsięwzięciach konsensus jest rzadko osiągany natchmian, dlatego też sporne kwestie rozwiązuje się w grupach roboczych złożonych z delegacji wojskowych poszczególnych państw członkowskich. Delegacje te pracują pod przewodnictwem Przewodniczącego Międzynarodowego Sztabu Wojskowego.
3. Uzgodniony ostatecznie produkt, uzupełniony o wstępną opinię dowództw strategicznych, przesyłany jest Radzie Północnoatlantyckiej do uwzględnienia w trakcie konsultacji i w procesie decyzyjnym.

Na poziomie strategicznym, lecz na szczeblu militarnym, funkcjonują dwa dowództwa:

- Sojusznicze Dowództwo ds. Transformacji (*Allied Command Transformation, ACT*), którym dowodzi Naczelny Sojuszniczy Dowódca Transformacji (*Supreme Allied Commander Transformation, SACT*),
- Sojusznicze Dowództwo ds. Działań (*Allied Command Operations, ACO*), dowodzone przez Naczelnego Dowódcę Sił Sojuszniczych w Europie (*Supreme Allied Commander Europe, SACEUR*).

Obydwaj dowódcy realizują zadania wynikające z decyzji Rady Północnoatlantyckiej lub Grupy Planowania Nuklearnego. Zadania dowódców strategicznych NATO wynikają z celów Sojuszu określonych w obowiązującej Koncepcji Strategicznej.

Aby uniknąć dublowania wysiłków, każdemu z dowództw przypisano rolę wiodącą lub wspierającą w ośmiu obszarach zadaniowych:

1. Planowanie obronne.
2. Dowodzenie.
3. Opracowanie koncepcji i doktryn.
4. Gospodarowanie zasobami.
5. Wywiad i rozpoznanie.
6. Systemy dowodzenia i łączności.
7. Prowadzenie szkolenia, ćwiczeń, kontroli i eksperymentów.
8. Prowadzenie badań naukowych i rozwój zdolności.

Przeznaczeniem Sojuszniczego Dowództwa ds. Transformacji jest kierowanie transformacją struktur wojskowych NATO w celu zdobywania i rozwijania przez siły sojusznicze zdolności, które zapewnią efektywność działań podejmowanych w odpowiedzi na aktualne i prognozowane zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. *ACT* odpowiada za następujące obszary funkcjonowania Sojuszu:

- planowanie obronne w zakresie opracowania Przeglądu Wymagań Obronnych, propozycji Celów Sił Zbrojnych oraz Wymagań Długoterminowych;
- opracowywanie we współdziałaniu z *SACEUR* wielonarodowych połączonych koncepcji i doktryn poziomu strategicznego;
- efektywne gospodarowanie posiadanymi zasobami i rozwijanie międzynarodowych, połączonych zdolności umożliwiających realizację całego spektrum zadań Sojuszu;
- prowadzenie długofalowych analiz kierunków rozwoju koncepcji i zdolności wywiadowczych NATO;

- rozwijanie przyszłej strategii, koncepcji i zdolności systemów dowodzenia i informatyki, a także ich struktury;
- szkolenie, ćwiczenia, kontrolę i eksperymenty;
- badania naukowe i rozwój przyszłych technologii.

Przeznaczeniem Sojuszniczego Dowództwa ds. Działań jest planowanie oraz prowadzenie działań wojskowych w celu zapewnienia bezpieczeństwa w obszarze odpowiedzialności NATO oraz poza tym obszarem w przypadku zagrożenia dla ogólnego systemu bezpieczeństwa światowego. Głównym zadaniem ACO jest zachowanie pokoju, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej państw członkowskich Sojuszu. W przypadku wystąpienia kryzysu militarnego lub wojny ACO odpowiada za użycie wszelkich środków wojskowych w celu zademonstrowania solidarności i gotowości do utrzymania integralności terytorium Sojuszu, a przede wszystkim zachowania bezpieczeństwa państw NATO. ACO odpowiada m.in. za następujące obszary funkcjonowania Sojuszu:

- przygotowanie wielowariantowych planów operacji, tworzenie sił i prowadzenie działań sojuszniczych;
- opracowanie strategicznych koncepcji rozwoju sił zbrojnych, określanie priorytetów planowania obronnego i polityki wojskowej oraz opracowywanie koncepcji i dyrektyw w odniesieniu do pełnego zakresu zadań Sojuszu;
- tworzenie wielonarodowych/połączonych struktur dowodzenia i sił¹⁰.

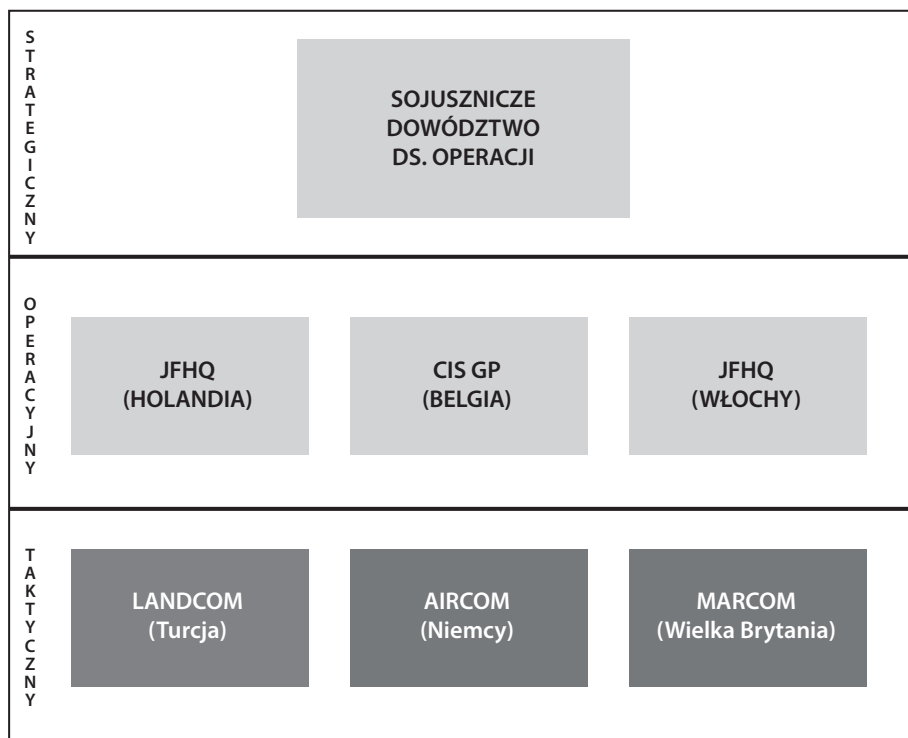
Dowodzenie w NATO realizowane jest na trzech poziomach: strategicznym, operacyjnym oraz taktycznym, czyli komponentów rodzajów sił zbrojnych (rysunek 6)¹¹.

Dowódcy na poziomie strategicznym (SACEUR) podlegają funkcjonujące na poziomie operacyjnym dwa dowództwa sił połączonych – *Joint Force Headquarters, JFHQ*) w Holandii (Brunssum) i we Włoszech (Neapol) oraz Grupa Łączności i Informatyki – *Communication and Information Systems Group, CIS GP*), odpowiedzialna za systemy teleinformatyczne. Na poziomie taktycznym znajdują się dowództwa komponentów: lądowego (*Land Command* – LANDCOM) w Turcji, powietrznego (*Air Command* – AIRCOM) w Niemczech i morskiego (*Maritime Command* – MARCOM) w Wielkiej Brytanii.

¹⁰ *Wojskowe Struktury i Zasadnicze Systemy NATO*, Informator, Polskie Przedstawicielstwo Wojskowe przy SHAPE, Mons 2005, s. 16.

¹¹ *Background on NATO Command Structure Review*, Technical background briefing on NATO Command Structure by Brigadier General Patrick Wouters, Deputy Director Plans and Policy Division, International Military Staff 2011.

Rysunek 6. Organizacja dowodzenia NATO



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, Organizacja dowodzenia..., s. 75.

Dowództwa sił połączonych przeznaczone są do dowodzenia komponentami Rodzajów Sił Zbrojnych w operacjach, doskonalenia zdolności operacyjnych oraz zarządzania zasobami w taki sposób, aby osiągać cele i realizować zadania zawarte w strategicznych dokumentach rozkazodawczych. Odpowiadają za:

- gotowość do dowodzenia w operacjach w czasie kryzysu militarnego i wojny na całym obszarze odpowiedzialności NATO lub poza nim;
- zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa oraz integralności terytorialnej państw członkowskich Sojuszu;
- zapobieganie sytuacjom kryzysowym poprzez utrzymywanie określonych dowództw i sił w gotowości do prowadzenia lub wspierania operacji;
- ocenę zagrożeń i planowanie użycia wojsk;
- prowadzenie działań zgrywających podległe komponenty;

- współuczestnictwo w przygotowaniu oraz prowadzeniu ćwiczeń mających na celu szkolenie dowództw NATO i krajów partnerskich oraz ich wojsk;
- opracowanie, przeprowadzanie i ocenę ćwiczeń z udziałem dowództw oraz wojsk państw Sojuszu i państw partnerskich, w tym szkolenie i certyfikację kolejnych zestawów Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*, NRF).

Dowództwa komponentów stanowią taktyczny poziom dowodzenia Sojuszu. Przeznaczone są do przygotowania, planowania, dowodzenia i prowadzenia wszystkich rodzajów działań taktycznych w ramach operacji połączonych w czasie kryzysu militarnego i wojny w obszarze odpowiedzialności NATO, a także poza nim.

Kierowanie obroną państwa w Republice Federalnej Niemiec

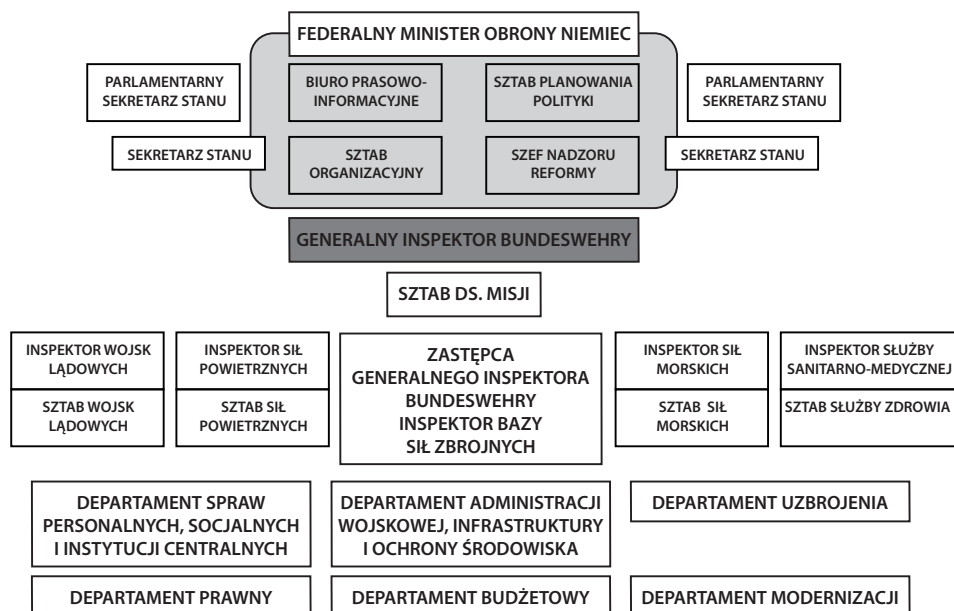
Niemcy są państwem federalnym (związkowym), którego polityka militarna budowana jest na założeniach strategii NATO. Władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy parlament: Parlament Federalny zwany Bundestagiem oraz Rada Federalna, nosząca nazwę Bundesrat. Głową państwa jest prezydent federalny wybierany przez Zgromadzenie Federalne (Bundestag i Bundesrat), sprawujący funkcje honorowe i reprezentacyjne. Władzę wykonawczą sprawuje rząd federalny, na którego czele stoi kanclerz, mający do swojej dyspozycji urząd kanclerski. Kanclerz federalny określa główne kierunki polityki państwa, w tym założenia i cele polityki wojskowej, a w okresie wojny jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych. Swoje obowiązki wypełnia przy pomocy organu kolegialnego – Federalnej Rady Bezpieczeństwa, której zadaniem jest wypracowanie decyzji w sprawach bezpieczeństwa, kształtowania całokształtu przygotowań wojennych państwa oraz koordynacja przedsięwzięć realizowanych przez poszczególne resorty w tym zakresie.

Główną rolę w planowaniu i koordynowaniu działalności sił zbrojnych spełnia cywilny minister obrony, którego organem wykonawczym jest Federalne Ministerstwo Obrony. Ministerstwo to w Rządzie Federalnym odpowiedzialne jest za obronność (militarną) i wszystkie sprawy dotyczące Bundeswehry. Federalny minister obrony jest zwierzchnikiem niemieckich sił zbrojnych¹², najwyższym przełożonym wszystkich żołnierzy Bundeswehry

¹² Zgodnie z zapisami w konstytucji (art. 65a) niemiecki Federalny Minister Obrony posiada władzę wydawania rozkazów siłom zbrojnym i dowodzenia nimi z uprawnieniami pełnego, nieograniczonego dowodzenia (w rozumieniu NATO *Full Command* – FULLCOM).

oraz całej administracji zajmującej się zagadnieniami obrony. Odpowiada on przed parlamentem oraz kanclerzem za realizację celów i założeń polityki wojskowej, a także za uzbrojenie, wyszkolenie i stan gotowości sił zbrojnych.

Rysunek 7. Federalne Ministerstwo Obrony



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 77.

Federalne Ministerstwo Obrony tworzą (rysunek 7):

- kierownictwo, w skład którego wchodzi:
 - federalny minister obrony,
 - parlamentarni sekretarze stanu,
 - sekretarze stanu;
- komórki wspierające funkcjonowanie kierownictwa:
 - Sztab Planowania Polityki,
 - Biuro Prasowo-Informacyjne,
 - Sztab Organizacyjny,
 - Sztab Nadzoru Reformy;
- generalny inspektor bundeswehry;
- zastępca generalnego inspektora Bundeswehry;
- Sztab Sił Zbrojnych;

- pięć inspektoratów Rodzajów Sił Zbrojnych:
 - inspektor Bazy Sił Zbrojnych – Zastępca Generalnego Inspektora Bundeswehry,
 - inspektor Wojsk Lądowych,
 - inspektor Sił Powietrznych,
 - inspektor Marynarki,
 - inspektor Służby Sanitarno-Medycznej;
- sześć departamentów:
 - spraw personalnych, socjalnych i instytucji centralnych,
 - prawny,
 - administracji wojskowej, infrastruktury i ochrony środowiska,
 - budżetowy,
 - uzbrojenia,
 - modernizacji¹³.

Kierownictwo Federalnego Ministerstwa Obrony składa się z ministra, dwóch politycznych parlamentarzystów sekretarzy stanu oraz dwóch sekretarzy stanu. Parlamentarni sekretarze stanu wspierają ministra w wykonywaniu zadań rządowych, utrzymują kontakty z Bundestagiem, Bundesratem i klubami parlamentarnymi poszczególnych partii. Sekretarze stanu pomagają ministrowi w kierowaniu ministerstwem i wypełnianiu przez niego funkcji rozkazodawczych oraz dowódczych¹⁴.

Z chwilą ogłoszenia stanu zagrożenia lub wojny, struktura aparatu kierowania państwem ulega zmianie tylko w części dotyczącej organu ustawodawczego. Funkcje Bundestagu i Bundesratu przejmuje tak zwana Komisja Wspólna. Nie zmienia się natomiast struktura rządu. Kanclerz federalny z wydzielonymi elementami ważniejszych resortów tworzą rząd stanu zagrożenia lub wojny, jednocześnie przejmując naczelne dowództwo nad siłami zbrojnymi. Bezpośrednie kierowanie działaniami zbrojnymi wojsk w tych warunkach sprawuje Sztab Sił Zbrojnych, którego pracami kieruje Generalny Inspektor Bundeswehry¹⁵.

Generalny Inspektor Bundeswehry podlega Kierownictwu w zakresie opracowania i wdrożenia kompleksowej koncepcji obrony militarnej obejmującej:

- planowanie obronne;
- transformację sił zbrojnych;
- planowanie, przygotowanie i prowadzenie operacji;

¹³ *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Berlin, Federal Ministry of Defence 2006, s. 120–121.

¹⁴ *Bundeswehra na progu XXI wieku – monografia informacyjna*, opracowanie i przekład Barbara i Daniel Lulińscy, Warszawa, Dom Wydawniczy Bellona 2000, s. 32.

¹⁵ *Ibidem*, s. 32.

- działania po zakończeniu konfliktu;
- opracowywanie i wdrażanie dokumentów doktrynalnych.

Ponadto Generalny Inspektor Bundeswehry jest głównym doradcą rządu ds. militarnych. W zakresie jego obowiązków leży również planowanie, przygotowanie i kierowanie kontyngentami wydzielonymi do misji poza granicami kraju. Wypełniając powyższe obowiązki, prowadzi konsultacje z Radą Inspektorów RSZ oraz Radą Uzbrojenia. Sztab ds. Misji jest organem wykonawczym w realizacji jego zadań w zakresie udziału wydzielonych sił i środków Bundeswehry w misjach poza granicami kraju. Ponadto jest on wspierany przez sztaby poszczególnych inspektoratów RSZ¹⁶. Ma prawo wydawania poleceń inspektorom Rodzajów Sił Zbrojnych, ale nie jest ich wojskowym przełożonym.

Rada Inspektorów SZ stanowi najwyższą władzę wojskową Niemiec. W jej skład wchodzi inspektorzy Rodzajów Sił Zbrojnych, którzy spotykają się w celu omówienia właściwych obszarów problemowych oraz opracowania przedsięwzięć i projektów decyzji w sprawach wojskowych. Radę Uzbrojenia powołuje się w celu opracowania projektów zakupów, wyposażenia i ukompletowania SZ oraz oszacowania możliwości i dostępnych zasobów, co stanowi podstawę podjęcia decyzji w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny. W jej skład wchodzi inspektorzy RSZ oraz kierownicy komórek organizacyjnych departamentów Uzbrojenia, Modernizacji oraz podległych im organizacji. Powyższe rady powoływane są doraźnie, przewodniczy im Generalny Inspektor Bundeswehry.

Sztab ds. Misji został powołany decyzją Federalnego Ministra Obrony 1 czerwca 2008 r. w celu zapewnienia skutecznego kierowania kontyngentami w misjach zagranicznych, w których czynnie uczestniczą Siły Zbrojne Niemiec. Wszystkie zadania dotyczące misji zagranicznych, zarówno z zakresu odpowiedzialności cywilnych, jak i wojskowych departamentów Federalnego Ministerstwa Obrony, są w Sztapie ds. Misji realizowane w połączonych zespołach zadaniowych, tworzonych do każdej misji doraźnie. Zespoły takie są odpowiedzialne za planowanie, przygotowanie i kierowanie wydzielonymi kontyngentami oraz za zbieranie doświadczeń w zakresie udziału Bundeswehry w misjach zagranicznych na poziomie ministerialnym (strategiczno-politycznym). Takie skupienie zadań ma na celu zapewnienie efektywnego obiegu i dostarczanie informacji do Kierownictwa Federalnego Ministerstwa Obrony, Parlamentu i Rządu Federalnego. Główne zadania Sztabu ds. Misji to¹⁷:

¹⁶ *White Paper 2006...*, s. 122.

¹⁷ J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, *op.cit.*, s. 79.

- zbieranie, przetwarzanie i dystrybucja informacji;
- uzgodnienia międzyresortowe i wewnątrzresortowe;
- usprawnienie procesu dowodzenia;
- opracowanie struktur kontyngentów;
- zabezpieczenie realizacji misji (koordynacja międzynarodowa, międzyresortowa, zgrywanie wojsk).

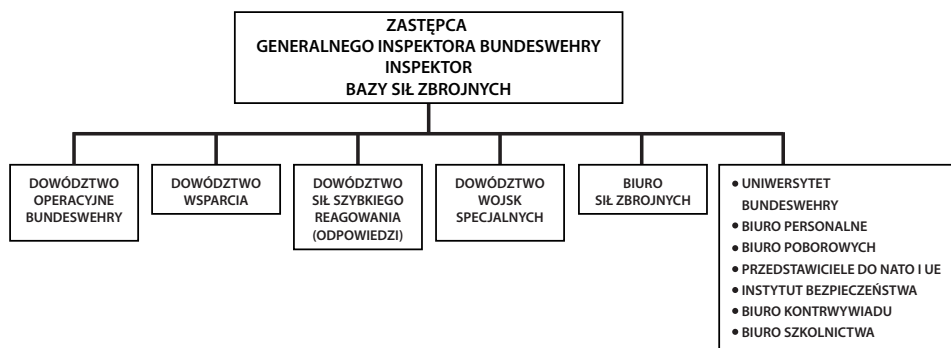
Szczególnym rodzajem sił zbrojnych jest Baza Sił Zbrojnych, która zabezpiecza działanie Bundeswehry zarówno pod względem operacyjnym, jak i codziennej działalności. Koncentracja tych zadań odciąża poszczególne RSZ, wzmacnia efekt synergii i usprawnia działanie SZ jako całości. Do zadań Bazy Sił Zbrojnych należy przede wszystkim:

- organizacja dowodzenia w operacjach poza granicami kraju oraz w kraju w sytuacjach kryzysowych;
- zabezpieczenie dowodzenia w kraju, w obszarze operacji i z kraju do obszaru operacji;
- zabezpieczenie logistyczne, saperskie i chemiczne;
- organizacja wywiadu wojskowego, łącznie z rozpoznaniem strategicznym oraz operacjami psychologicznymi;
- działania policji wojskowej oraz CIMIC w kraju i za granicą;
- szkolenie i kształcenie.

Szerokie spektrum zadań determinuje strukturę Bazy Sił Zbrojnych (rysunek 8), której głównymi elementami są:

- Dowództwo Operacyjne Bundeswehry;
- Dowództwo Wsparcia;
- Dowództwo Sił Szybkiego Reagowania (Odpowiedzi);
- Dowództwo Wojsk Specjalnych.

Rysunek 8. Baza Sił Zbrojnych



Źródło: na podstawie: J. Kręciak, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 80.

Dowództwo Operacyjne Bundeswehry oraz Dowództwo Wojsk Specjalnych są podporządkowane, z uprawnieniami kontroli administracyjnej¹⁸, Inspektorowi Bazy SZ, który jest jednocześnie zastępcą Głównego Inspektora Bundeswehry. W czasie trwania operacji obydwie dowództwa są bezpośrednio podległe Głównemu Inspektorowi Bundeswehry.

Dowództwo Operacyjne Bundeswehry odpowiedzialne jest, w ramach narodowych zadań, za planowanie i prowadzenie działań na poziomie operacyjnym. Dowódca Operacyjny Bundeswehry dowodzi z określonymi uprawnieniami wydzielonymi kontyngentami sił zbrojnych w realizacji zadań, które pozostają w narodowej odpowiedzialności. Dowództwo to stanowi również załączek Międzynarodowego Dowództwa Operacyjnego (*Operation Headquarters* – OHQ) dla operacji kierowanych przez Unię Europejską.

Dowództwo Wojsk Specjalnych jest odpowiedzialne za planowanie i dowodzenie w działaniach wojsk specjalnych na poziomie operacyjnym, może też stanowić załączek dla międzynarodowego stanowiska dowodzenia.

Dowództwo Sił Odpowiedzi stanowi załączek dla stanowiska dowodzenia międzynarodowych sił (*Force Headquarters* – FHQ), wydzielanych z poszczególnych państw do operacji pod auspicjami Unii Europejskiej lub wzmacnia załączek Międzynarodowego Dowództwa Operacyjnego, jeśli istnieje taka potrzeba. Pełni rolę dowództwa w czasie ćwiczeń połączonych sił odpowiedzi, a ponadto jest zaangażowane w prace mające na celu rozwój oraz transformację tych sił, w celu dostosowywania ich do zmieniających się wymagań.

Dowództwo Wsparcia dowodzi większością wojsk wsparcia i zabezpieczenia oraz jest odpowiedzialne za szkolenie i przygotowanie tych wojsk do użycia. Odpowiada również za zabezpieczenie logistyczne, wsparcie dowodzenia, obronę przeciwchemiczną oraz policję wojskową i CIMIC. Powyższe zadania realizuje przy pomocy m.in.:

- Dowództwa Rozpoznania Strategicznego;
- Centrum Operacji Psychologicznych;
- Centrum Logistycznego;
- Biura Logistycznego.

¹⁸ Kontrola administracyjna – *Administrative Control* (ADCON) – realizacja funkcji kierowania lub sprawowanie władzy nad organizacjami podległymi lub innymi w zakresie spraw administracyjnych, takich jak personalne, zaopatrzeniowe, usługowe oraz innych aspektów nieobjętych zadaniami operacyjnymi tych organizacji. Por. AAP-6(2014) *Słownik terminów i definicji NATO*, Bruksela, Agencja Standaryzacyjna NATO 2014, s. 17.

W czasie pokoju Dowództwo Wsparcia jest odpowiedzialne za dowodzenie w działaniach prowadzonych w celu usuwania skutków klęsk żywiołowych lub katastrof na terytorium Niemiec.

Sztaby Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Sił Morskich oraz Służby Sanitarno-Medycznej nie stanowią części Federalnego Ministerstwa Obrony, jednakże bezpośrednio podlegają inspektorom poszczególnych RSZ¹⁹. Nadzorują one podległe jednostki organizacyjne oraz są odpowiedzialne za ich gotowość do działania. Składają się z dwóch pionów funkcjonalnych: dowódczego oraz biur RSZ. Pion dowódczy odpowiedzialny jest za gotowość bojową podległych związków taktycznych, oddziałów i pododdziałów oraz posiada nad nimi uprawnienia pełnego dowodzenia²⁰. Biura RSZ odpowiadają za organizowanie ćwiczeń i treningów, rozwój poszczególnych RSZ, zabezpieczenie logistyczne oraz szkolnictwo wojskowe²¹.

Siły zbrojne jako gwarant bezpieczeństwa i obrony państwa niemieckiego i jego obywateli są nieodzownym narzędziem polityki zagranicznej oraz polityki bezpieczeństwa. Tak zdefiniowana rola nakłada na Bundeswehre szeroki zakres zadań, począwszy od obrony terytorium państwa, zapobiegania powstawaniu konfliktów na arenie międzynarodowej i udziału w operacjach reagowania kryzysowego, aż po operacje ewakuacyjne, utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy humanitarnej.

Aby sprostać tak zdefiniowanym zadaniom Niemcy od kilku lat dokonują zmiany struktury organizacyjnej Federalnego Ministerstwa Obrony, której celem jest optymalizacja realizacji zadań strategicznych oraz wyłączenie i przekazanie odpowiedzialności za wykonywanie zadań na poziomie operacyjnym podwładnym. Zmiany obejmują m.in.²²:

- nadanie Generalnemu Inspektorowi Bundeswehry uprawnień dowódcy poziomu strategicznego nad Siłami Zbrojnymi Niemiec oraz włączenie go w skład kierownictwa Ministerstwa Obrony;
- wyłączenie z ministerstwa inspektorów Rodzajów Sił Zbrojnych i włączenie ich do podległych im sztabów;
- połączenie, w miarę możliwości, funkcjonalnych obszarów kompetencyjnych na wszystkich poziomach.

¹⁹ Inspektorzy Rodzajów Sił Zbrojnych odpowiadają za właściwe funkcjonowanie podległych im komórek organizacyjnych w Federalnym Ministerstwie Obrony oraz dowodzą podległymi sztabami.

²⁰ Również nad jednostkami organizacyjnymi wyznaczonymi do działania w ramach korpusów wielonarodowych.

²¹ *White Paper 2006...*, s. 123–144.

²² *The Reorientation of the Bundeswehr*, Berlin, Federal Ministry of Defence 2012.

Zgodnie z planem reorganizacji Federalnego Ministerstwa Obrony nowa struktura ma obejmować dziewięć departamentów:

- polityki;
- budżetowy i zarządzania finansami;
- prawny;
- planowania;
- dowodzenia siłami zbrojnymi;
- strategii i operacji;
- kadr;
- uzbrojenia i technologii informacyjnych;
- infrastruktury i ochrony środowiska.

Tak zorganizowane ministerstwo będzie kierowane przez ministra obrony – jednocześnie naczelnego dowódcę Bundeswehry, szefa administracji obronnej, dwóch stałych sekretarzy oraz głównego inspektora Bundeswehry. Ponadto minister będzie wspierany przez dwóch parlamentarnych sekretarzy stanu w zakresie wypełniania funkcji członka rządu.

Podział sił zbrojnych na rodzaje pozostanie bez zmian, jednakże stanowiska inspektorów Rodzajów Sił Zbrojnych zostaną wyłączone ze struktury Federalnego Ministerstwa Obrony i przeniesione do właściwych sztabów.

W przypadku konieczności użycia sił zbrojnych generalny inspektor Bundeswehry będzie odpowiedzialny za planowanie, przygotowanie, realizację i ocenę działań Bundeswehry na poziomie strategicznym.

Funkcje te będzie sprawował przy wykorzystaniu departamentów:

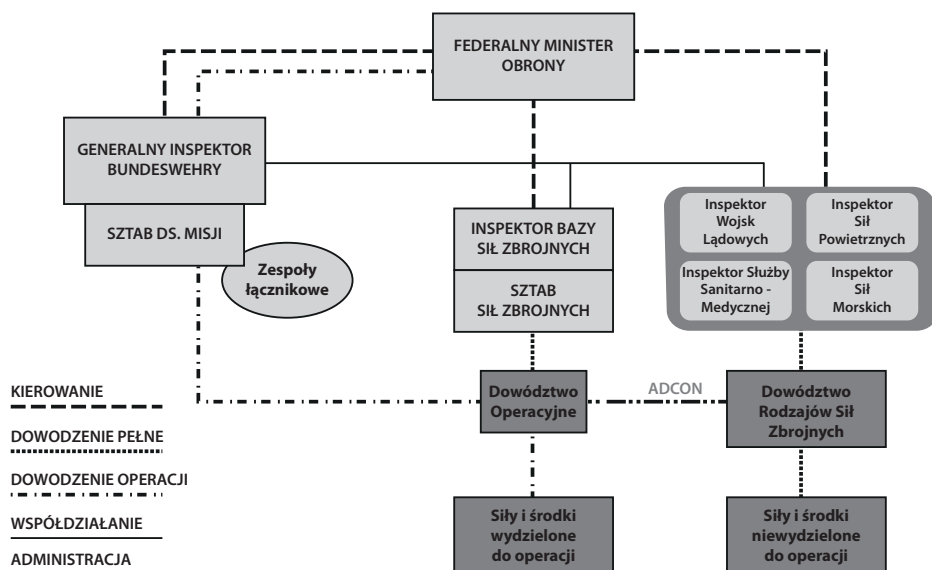
- planowania, który będzie opracowywał koncepcje rozwoju zdolności Bundeswehry oraz plany ich wdrażania;
- dowodzenia siłami zbrojnymi, który będzie wspierał Generalnego Inspektora Bundeswehry – dowódcę poziomu strategicznego w realizacji funkcji dowodzenia siłami zbrojnymi oraz utrzymywania gotowości operacyjnej wojsk;
- strategii i operacji, wspierającego Generalnego Inspektora Bundeswehry w kształtowaniu polityki wojskowej w ramach strategicznych wytycznych przedstawionych przez Departament Polityki oraz w planowaniu, przygotowaniu, prowadzeniu i kontroli działań sił zbrojnych na strategicznym poziomie dowodzenia.

Podległe mu bezpośrednio od kwietnia 2012 r. Dowództwo Operacyjne Bundeswehry²³ będzie odpowiedzialne, na operacyjnym poziomie

²³ Poprzednio Dowództwo Operacyjne Bundeswehry znajdowało się w strukturze Bazy Sił Zbrojnych.

dowodzenia, za planowanie, realizację i ocenę narodowych operacji, tzn. wszystkich działań Bundeswehry na lądzie, w powietrzu i na morzu, zgodnie z zasadą jedności dowodzenia. Ponadto w przyszłości, poprzez utworzenie Oddziału Operacji Wojsk Specjalnych²⁴, dowództwo to będzie odpowiedzialne również za działania specjalne. Szkolenie i przygotowanie sił i środków do wspólnego działania w ramach operacji połączonych pozostaje w obszarach odpowiedzialności poszczególnych Rodzajów Sił Zbrojnych²⁵ (rysunek 9). Szczegóły nowej organizacji dowodzenia ani termin zakończenia przebudowy Sił Zbrojnych Niemiec nie zostały opublikowane²⁶.

Rysunek 9. Prawdopodobna organizacja kierowania i dowodzenia Sił Zbrojnych Niemiec w czasie kryzysu militarnego i wojny



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 83.

Kierowanie obroną państwa w Hiszpanii

Hiszpania jest monarchią konstytucyjną. Król (monarcha) jako głowa państwa jest jego najwyższym reprezentantem, czuwa nad normalnym funkcyjono-

²⁴ Oddział Operacji Wojsk Specjalnych utworzony będzie z istniejącego obecnie w strukturze Bazy Sił Zbrojnych Dowództwa Wojsk Specjalnych.

²⁵ *Principles for the Top-Level Structure, Chain of Command, and Command and Control Organisation in the Federal Ministry of Defence and the Bundeswehr*, Dresden, Federal Ministry of Defence 2012.

²⁶ Do chwili złożenia niniejszej publikacji do druku.

waniem instytucji państwa, mianuje premiera i zatwierdza ministrów. Do jego kompetencji należy również zatwierdzanie i ogłaszanie ustaw – dekretów królewskich, jednakże wszystkie jego decyzje wymagają kontrasygnaty premiera, a w niektórych przypadkach przewodniczącego Kongresu Deputowanych. Zgodnie z zapisami zawartymi w konstytucji Hiszpanii, Król jest upoważniony, po uprzednim zatwierdzeniu przez Parlament, do wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju oraz jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych, jest to jednak funkcja czysto reprezentacyjna.

Władzę ustawodawczą sprawuje Parlament zwany Korteżami Generalnymi, który składa się z Kongresu Deputowanych oraz Senatu. Zapisy zawarte w obowiązującym prawie jednoznacznie wskazują, że w dziedzinie obronności Parlament m.in.²⁷:

- udziela upoważnień do zawarcia traktatów lub umów międzynarodowych;
- zatwierdza przepisy dotyczące obronności i środków budżetowych na ten cel;
- debatuje nad głównymi kierunkami polityki obronnej²⁸;
- sprawuje kontrolę nad działaniem rządu i administracji wojskowej;
- udziela upoważnień dla Króla co do wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju.

Ponadto do kompetencji Kongresu Deputowanych należy udzielanie upoważnienia do użycia sił zbrojnych w misjach poza terytorium narodowym.

Władzę wykonawczą sprawuje rząd, na którego czele stoi premier. Rząd definiuje założenia polityki obronnej i zapewnia ich realizację, kieruje administracją wojskową oraz podejmuje decyzje dotyczące udziału sił zbrojnych w misjach poza granicami kraju²⁹. Premier jest odpowiedzialny za realizację polityki obronnej, określa jej cele, kieruje działaniami realizowanymi w przypadku wystąpienia kryzysu militarnego oraz sprawuje kierowanie strategiczne nad działaniami wojskowymi w przypadku użycia siły. Ponadto pełni funkcje organizowania, koordynowania i kierowania działaniami sił zbrojnych oraz decyduje o ich użyciu. W zakresie polityki obronnej do jego obowiązków należy:

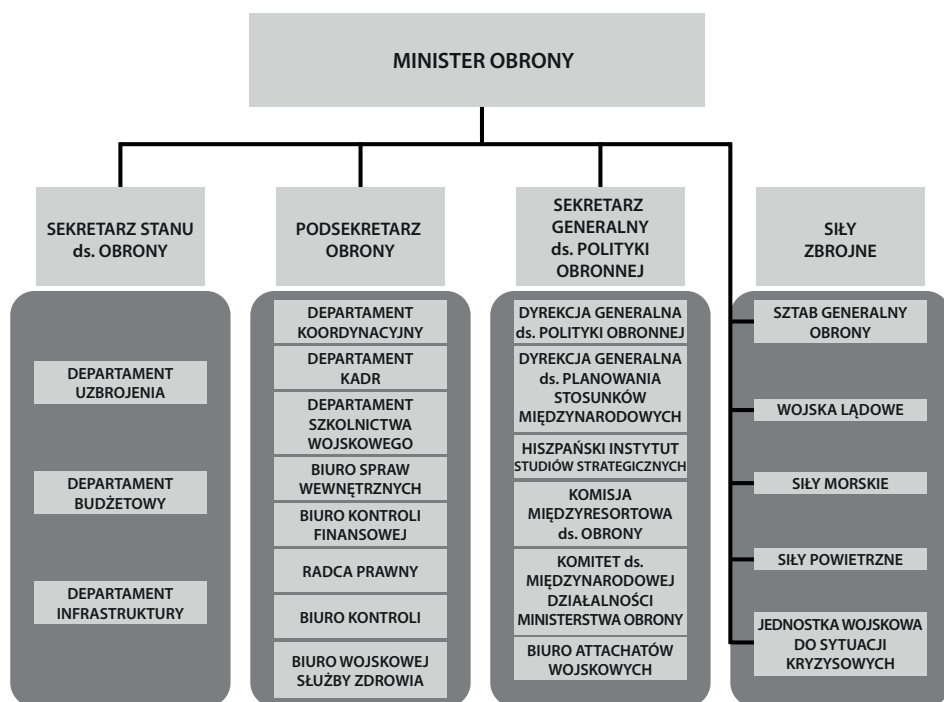
²⁷ Ustawa organiczna 5/2005 z dnia 17 listopada 2005 o obronie narodowej, Madryt 2005.

²⁸ Polityka obronna ma na celu ochronę społeczeństwa hiszpańskiego, wartości i zasad konstytucyjnych, instytucji uosabiających demokratyczne państwo prawa oraz ma gwarantować wolność i bezpieczeństwo, niezależność i integralność terytorialną Hiszpanii. Ma także na celu przyczynić się do zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w kontekście zobowiązań podjętych przez Królestwo Hiszpanii.

²⁹ Ustawa organiczna 5/2005, art. 5.

- opracowanie Strategii Obrony Narodowej, która określa główne kierunki polityki obronnej oraz sposoby jej realizacji;
- określanie celów strategicznych, opracowanie planów strategicznych oraz wytycznych dla międzynarodowych porozumień dotyczących polityki obronnej;
- określanie zasad realizacji celów polityki obronnej oraz podstawowych założeń użycia sił zbrojnych zarówno w kraju, jak i w ramach organizacji międzynarodowych, których Hiszpania jest stroną;
- określenie zadań sił zbrojnych³⁰.

Rysunek 10. Ministerstwo Obrony Hiszpanii



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 85.

Główną rolę w planowaniu i koordynowaniu działalności sił zbrojnych spełnia cywilny minister obrony, którego organem wykonawczym jest Ministerstwo Obrony (rysunek 10). Ministerstwo to w rządzie odpowiedzialne jest za obronność (militarną) i wszystkie sprawy dotyczące sił zbroj-

³⁰ *Ibidem*, art. 6.

nych. Minister obrony odpowiada za rozwój i realizację polityki obronnej, w szczególności za:

- kierowanie polityką obronną w imieniu premiera;
- identyfikację celów polityki obronnej;
- realizację obowiązków wynikających z założeń polityki obronnej;
- opracowanie planów strategicznych, które zatwierdzane są przez rząd;
- kierowanie działaniami sił zbrojnych w imieniu premiera;
- nadzorowanie szkolenia i osiągnięcia zdolności operacyjnych w siłach zbrojnych;
- wspieranie premiera w kierowaniu operacjami militarnymi;
- kierowanie administracją wojskową oraz opracowanie wytycznych i przepisów przyjętych przez Radę Ministrów³¹.

W przypadku wystąpienia kryzysu militarnego lub wojny premier posiada do swojej dyspozycji Radę Obrony Narodowej – organ kolegialny, który pełni rolę koordynatora, doradcy i konsultanta w procesie kierowania obroną państwa. Z inicjatywy premiera, Rada Obrony Narodowej może zbierać się w całości (charakter plenarny) lub jako Rada Wykonawcza (zarząd). W skład Rady Obrony Narodowej wchodzi³²:

- premier, który pełni rolę przewodniczącego;
- wicepremier;
- ministrowie Obrony, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych i Współpracy, Finansów, Gospodarki;
- szef Sztabu Generalnego Obrony;
- szefowie Sztabów Wojsk Lądowych, Sił Morskich i Sił Powietrznych;
- dyrektor Narodowego Centrum Wywiadu;
- szef Gabinetu Premiera.

Rada Wykonawcza składa się z:

- premiera, który pełni rolę Przewodniczącego Rady;
- ministrów obrony, spraw wewnętrznych oraz spraw zagranicznych i współpracy;
- szefa Sztabu Generalnego Obrony;
- dyrektora Narodowego Centrum Wywiadu;
- szefa Gabinetu Premiera.

Rada Obrony Narodowej opracowuje wytyczne dotyczące polityki obronnej, następnie proponuje rządowi kierunki działania oraz wskazuje

³¹ *Ibidem*, art. 7.

³² W zależności od potrzeb, do składu Rady Obrony Narodowej i Rady Wykonawczej mogą być włączani inni członkowie rządu.

problemy do rozwiązania. Często będą one dotyczyć kompetencji różnych ministerstw i wymagać wspólnego stanowiska, dlatego też wykorzystuje ona Komisję Międzyresortową ds. Obrony, która funkcjonuje w strukturze Ministerstwa Obrony³³. Do najważniejszych zadań tej komisji należy:

- planowanie i koordynacja działań niezbędnych do funkcjonowania Rady Obrony Narodowej;
- zapewnienie realizacji postanowień Rady Obrony Narodowej;
- monitorowanie planów organów administracji publicznej dotyczących obrony państwa.

Siły zbrojne pełnią misję gwarantowania suwerenności i niepodległości Hiszpanii, obrony jej integralności terytorialnej oraz porządku konstytucyjnego. Ponadto wnoszą wkład militarny w bezpieczeństwo i obronę Hiszpanii i jej sojuszników w ramach organizacji międzynarodowych, których Hiszpania jest stroną, a także w utrzymanie pokoju, stabilności i pomocy humanitarnej. Dodatkowo, wraz z instytucjami państwa i administracji publicznej, mają obowiązek zapewnić bezpieczeństwo obywateli w przypadkach poważnych zagrożeń, katastrof, klęsk żywiołowych i innych potrzeb publicznych³⁴.

Hiszpańskie Siły Zbrojne składają się z trzech rodzajów sił zbrojnych (wojsk lądowych, sił morskich i sił powietrznych). Organizacja dowodzenia sił zbrojnych składa się z dwóch struktur:

- organicznej, w obszarach odpowiedzialności Szefów Sztabów RSZ, przeznaczonej do przygotowania sił zbrojnych do działania;
- operacyjnej, pod dowództwem Szefa Sztabu Generalnego Obrony, przeznaczonej do użycia wydzielonych sił i środków w operacjach.

Struktura organiczna umożliwia tworzenie struktury operacyjnej. Jest ona stworzona jako jednolita struktura, zapewniająca właściwe przygotowanie każdego rodzaju sił zbrojnych do wspólnych działań. Struktura operacyjna została ustanowiona w celu zagwarantowania prowadzenia wspólnych działań w ramach operacji połączonych. Tworzona jest zgodnie z zasadą jedności dowodzenia, z uwzględnieniem kryteriów koniecznych do osiągnięcia maksymalnej zdolności operacyjnej. W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania obu struktur organizuje się scentralizowane zabezpieczenie logistyczne³⁵.

³³ Ustawa organiczna 5/2005, art. 8.

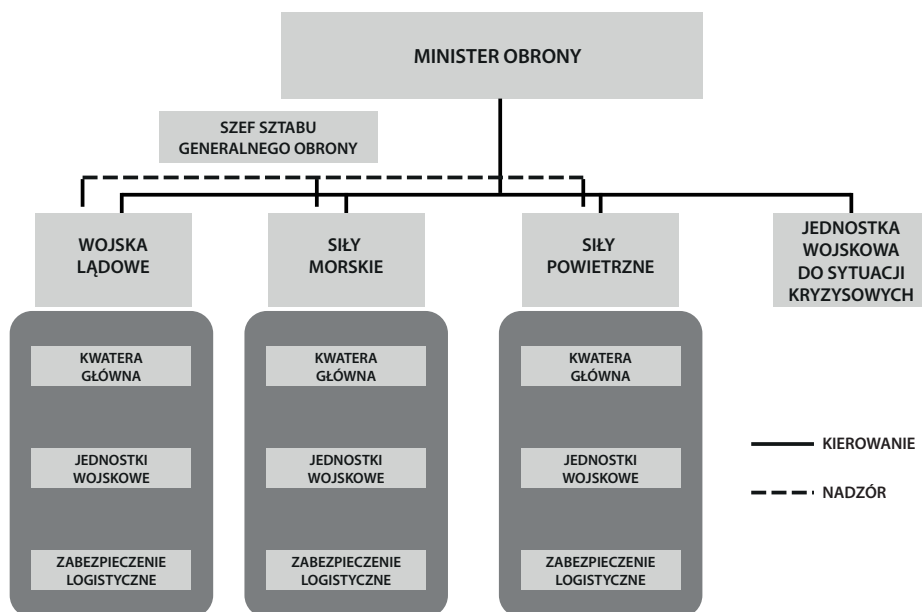
³⁴ *Ibidem*, art. 15.

³⁵ *Ibidem*, art. 11.

W skład struktury organicznej (rysunek 11), zgodnie z *Ustawą organiczną 5/2005*, wchodzi Wojska Lądowe, Siły Morskie, Siły Powietrzne i Jednostka Wojskowa do Sytuacji Kryzysowych.

Wojska każdego rodzaju sił zbrojnych to siły i środki odpowiednio zorganizowane i przygotowane do udziału w działaniach wojskowych. Istniejąca organizacja zapewnia właściwe wyszkolenie wojsk oraz umożliwia transfer uprawnień dowodzenia do struktury operacyjnej sił zbrojnych. Ponadto organizacja i przygotowanie wojsk muszą również zapewnić ich gotowość do realizacji zadań w czasie pokoju. Przygotowanie i wyszkolenie wojsk jest obowiązkiem szefów sztabów poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, pod nadzorem szefa Sztabu Generalnego Obrony.

Rysunek 11. Struktura organizacyjna Sił Zbrojnych Hiszpanii



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 87.

Jednostka Wojskowa do Sytuacji Kryzysowych jest przeznaczona do działania na terytorium kraju w przypadku wystąpienia zagrożenia obywateli, ataków terrorystycznych, katastrof lub klęsk żywiołowych³⁶.

³⁶ Dekret Królewski 416/2006 z dnia 11 kwietnia w sprawie ustanowienia organizacji Wojsk Lądowych, Sił Morskich, Sił Powietrznych oraz Jednostki Wojskowej do Sytuacji Kryzysowych, Madryt 2006, art. 2.

Każdy rodzaj sił zbrojnych składa się z:

- Kwatery Głównej – są to odpowiednio zorganizowane siły i środki wspierające szefa Sztabu w sprawowaniu funkcji dowodzenia podległymi wojskami;
- jednostek wojskowych – czyli sił i środków odpowiednio zorganizowanych, których podstawowym zadaniem jest przygotowanie się do operacji wojskowych oraz realizacji zadań w czasie pokoju, wynikających z obowiązującego prawa i rozkazów przełożonych;
- zabezpieczenia logistycznego – odpowiedzialnego za zarządzanie zasobami ludzkimi, materiałowymi i finansowymi poszczególnych RSZ, w tym kierowania, kontrolowania oraz wsparcia prowadzonych działań logistycznych.

Szefowie Sztabów Wojsk Lądowych, Sił Morskich i Sił Powietrznych dowodzą podległymi im rodzajami sił zbrojnych. Do ich obowiązków należy:

- wypełnianie funkcji dowodzenia zgodnie z decyzjami ministra Obrony, a także szkolenie, zgrywanie i zabezpieczenie logistyczne podległych wojsk;
- planowanie i realizacja zadań przydzielonych w czasie pokoju;
- odpowiednie przygotowanie podległych wojsk do działania w ramach struktury operacyjnej sił zbrojnych;
- doradzanie szefowi Sztabu Generalnego Obrony w zakresie wykorzystania podległych wojsk, a także rozwoju ich zdolności operacyjnych³⁷.

Wspomniana wcześniej struktura operacyjna podporządkowana jest szefowi Sztabu Generalnego Obrony³⁸ w randze sekretarza stanu, który jest dowódcą strategicznym. Odpowiada on za opracowanie i rozwój strategii wojskowej, planowanie i prowadzenie operacji wojskowych oraz szkolenie. Do zakresu jego obowiązków należy:

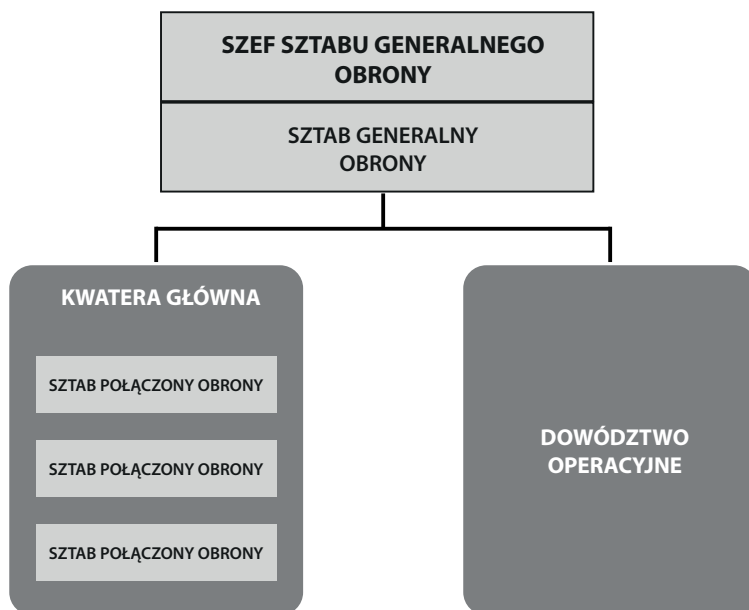
- doradzanie premierowi i ministrowi obrony;
- dowodzenie w imieniu ministra obrony strukturą operacyjną sił zbrojnych w czasie kryzysu militarnego i wojny jako dowódca poziomu strategicznego;
- zapewnienie gotowości bojowej sił zbrojnych poprzez nadzór nad ich przygotowaniem i szkoleniem oraz ocenę ich zdolności operacyjnej;
- przedstawianie propozycji ministrowi obrony w zakresie wymaganych zdolności sił zbrojnych do realizacji założeń polityki obronnej;

³⁷ Ustawa organiczna 5/2005, art. 13.

³⁸ Dekret Królewski 787/2007 z 15 czerwca w sprawie organizacji struktury operacyjnej Sił Zbrojnych, Madryt 2007, art. 4.

- realizacja planowania obronnego na poziomie strategicznym;
- identyfikacja wojskowych celów strategicznych;
- opracowanie strategii wojskowej;
- opracowanie kryteriów i norm w zakresie prowadzenia operacji połączonych oraz zasad współdziałania w operacjach wielonarodowych;
- reprezentowanie w imieniu ministra obrony resortu Obrony Narodowej Hiszpanii w międzynarodowych organizacjach bezpieczeństwa i obrony.

Rysunek 12. Struktura operacyjna Sił Zbrojnych Hiszpanii



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 89.

W czasie pokoju w realizacji obowiązków Szefa Sztabu Generalnego Obrony wspiera Sztab Generalny Obrony, będący częścią Ministerstwa Obrony, umiejscowiony w strukturze operacyjnej sił zbrojnych i obejmujący (rysunek 12)³⁹:

- Kwaterę Główną:
 - Połączony Sztab Obrony;
 - Centrum Wywiadu Sił Zbrojnych;

³⁹ Instrukcja nr 40/2008 z dnia 15 kwietnia, wydana przez Szefa Sztabu Generalnego Obrony w sprawie organizacji Sztabu Generalnego Obrony, Madryt 2008.

- Organy Pomocnicze,

- Dowództwo Operacyjne.

Połączony Sztab Obrony jako organ pomocniczy szefa Sztabu Generalnego Obrony przeznaczony jest do definiowania strategii wojskowej. Ponadto jest odpowiedzialny za zbieranie i przetwarzanie niezbędnych informacji do podjęcia decyzji, opracowanie i wydanie rozkazów dowódcy poziomu strategicznego. Szef Połączonego Sztabu Obrony bezpośrednio podlega szefowi Sztabu Generalnego Obrony i odpowiada za koordynację działalności organów zgrupowanych w Kwaterze Głównej.

Do głównych obowiązków szefa Połączonego Sztabu Obrony należy:

- opracowanie i przedstawienie szefowi Sztabu Generalnego Obrony strategii wojskowej;
- wspieranie szefa Sztabu Generalnego Obrony w wykonywaniu obowiązków doradcy szczebla politycznego oraz w dowodzeniu strategicznym;
- aktywacja Centrum Prowadzenia Obrony poprzez ustanowienie Wojskowego Centrum Sytuacyjnego;
- udział w planowaniu obronnym i współpraca w planowaniu zasobów;
- opracowanie i wydanie Dyrektywy Strategicznej, Strategicznej Koncepcji Operacji i Strategicznego Planu Operacji;
- przygotowanie projektu wymaganych zdolności wojskowych i opracowanie precyzyjnych działań koordynacyjnych w tym zakresie;
- pomoc szefowi Sztabu Generalnego Obrony w zapewnieniu efektywności operacyjnej oraz dowodzeniu strukturą operacyjną sił zbrojnych;
- prowadzenie analiz i przedstawianie wniosków dotyczących dostosowania organizacji sztabu Generalnego Obrony i struktury operacyjnej sił zbrojnych;
- określanie wymagań w zakresie wspólnych systemów dowodzenia i teleinformatycznych;
- prowadzenie badań i rozwój działalności w zakresie zabezpieczenia logistycznego w działaniach połączonych i logistyki centralnej⁴⁰.

Dowództwo Operacyjne jest elementem Sztabu Generalnego Obrony odpowiedzialnym za planowanie i dowodzenie w operacjach połączonych oraz organizowanie i prowadzenie ćwiczeń połączonych. Dowódca Operacyjny podlega bezpośrednio szefowi Sztabu Generalnego Obrony, kie-

⁴⁰ *Ibidem*, pkt 5.

ruje Dowództwem Operacyjnym oraz wydzielonymi siłami i środkami, z określonymi uprawnieniami, zgodnie z opracowanymi planami operacji. Dowództwo Operacyjne odpowiada za:

- planowanie i dowodzenie w działaniach niezbędnych do wypełnienia misji sił zbrojnych o charakterze narodowym;
- planowanie i dowodzenie w operacjach międzynarodowych, w których Hiszpania pełni rolę państwa wiodącego;
- planowanie i prowadzenie wspólnych ćwiczeń niezbędnych do zapewnienia zdolności operacyjnych sił zbrojnych;
- planowanie udziału sił zbrojnych w operacjach i ćwiczeniach międzynarodowych oraz monitorowanie ich użycia w strukturach międzynarodowych;
- kierowanie obserwatorami wojskowymi;
- udział w planowaniu użycia sił zbrojnych;
- udział w opracowaniu i aktualizacji doktryn operacji połączonych w obszarze swoich kompetencji.

W przypadku konieczności obrony państwa premier, wspierany przez Radę Obrony Narodowej, sprawuje funkcje: organizowania, koordynowania i kierowania działaniami sił zbrojnych oraz decyduje o ich użyciu, zaś szef Sztabu Generalnego Obrony dowodzi nimi w imieniu Ministra Obrony⁴¹.

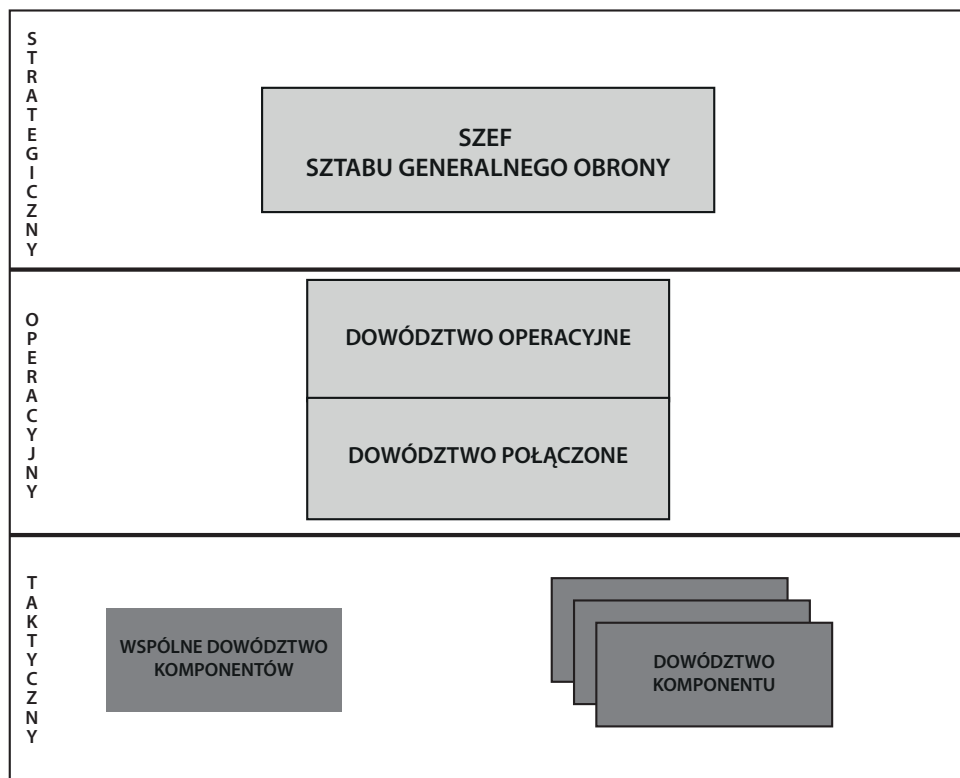
Struktura operacyjna sił zbrojnych w rozumieniu organizacji dowodzenia obejmuje trzy poziomy (rysunek 13):

- strategiczny:
 - szef Sztabu Generalnego Obrony,
- operacyjny:
 - Dowództwo Operacyjne,
 - Dowództwo Połączone,
- taktyczny:
 - Wspólne Dowództwo Komponentów wydzielonych ze struktury organicznej do realizacji działań wynikających z planu operacji,
 - dowództwa komponentów lądowych, morskich i powietrznych, wydzielonych ze struktury organicznej do realizacji działań wynikających z właściwych planów⁴².

⁴¹ Dekret Królewski 787/2007, art. 2.

⁴² *Ibidem*, art. 4.

Rysunek 13. Struktura operacyjna Sił Zbrojnych Hiszpanii w rozumieniu organizacji dowodzenia



Źródło: na podstawie J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 91.

Struktura operacyjna jest podporządkowana szefowi Sztabu Generalnego Obrony, który pełni rolę dowódcy strategicznego. W wykonywaniu obowiązków na poziomie strategicznym wspierać go będą Połączony Sztab Obrony i Centrum Wywiadu Sił Zbrojnych. Ponadto szefowie Sztabów Wojsk Lądowych, Sił Morskich i Sił Powietrznych pełnić będą rolę doradców w zakresie wykorzystania komponentów poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Siły i środki wydzielone do działań będą podlegały, z określonymi uprawnieniami dowodzenia, wynikającymi z planu operacji, Dowódcy Operacyjnemu, który odpowiada za:

- planowanie i dowodzenie w narodowych operacjach w przypadku wystąpienia zagrożenia;
- planowanie i dowodzenie w wielonarodowych operacjach, w których Hiszpania będzie pełniła rolę państwa wiodącego;

- dowodzenie, z określonymi uprawnieniami, wydzielonymi siłami i środkami z organicznej struktury sił zbrojnych, zgodnie z przygotowanymi planami;
- planowanie udziału komponentów wydzielanych z sił zbrojnych w operacjach i ćwiczeniach międzynarodowych oraz sprawowanie nad nimi kontroli administracyjnej.

W czasie kryzysu militarnego i wojny, w ramach struktury operacyjnej sił zbrojnych będą powoływane dowództwa, które nie funkcjonują w czasie pokoju⁴³. Na operacyjnym poziomie dowodzenia szef Sztabu Generalnego Obrony, jeśli uzna to za konieczne, powołuje Dowództwo Połączone w celu dowodzenia wydzielonymi siłami i środkami z więcej niż jednego rodzaju sił zbrojnych na czas trwania operacji. Dowódca Połączony od momentu powołania jest odpowiedzialny za planowanie działań, a po aktywacji planu operacyjnego za ich wykonanie. Od momentu powołania dowódca ten wchodzi w skład struktury dowodzenia operacyjnego sił zbrojnych. Na taktycznym poziomie dowodzenia szef Sztabu Generalnego Obrony wyznacza, jak wspomniano:

- Wspólne Dowództwo Komponentów, gdy siły i środki wydzielone z przynajmniej dwóch rodzajów sił zbrojnych, zgrupowane pod jednym dowództwem, są wyznaczone do wykonania zadań taktycznych w określonym miejscu i czasie;
- stosowne dowództwa komponentów, gdy do wykonania zadania wyznaczone są siły i środki wydzielone z jednego rodzaju sił zbrojnych.

Struktury organizacyjne i zakresy odpowiedzialności powyższych dowództw oraz szczegółowa organizacja dowodzenia (umiejscowienie w łańcuchu dowodzenia) oraz więzi informacyjne będą zawsze określane w planie operacji zatwierdzanym przez szefa Sztabu Generalnego Obrony⁴⁴.

Kierowanie obroną państwa i dowodzenie siłami zbrojnymi w Wielkiej Brytanii

Ustrojem politycznym Wielkiej Brytanii jest monarchia parlamentarna, w ramach której funkcjonuje system gabinetowo-parlamentarny. Podstawy systemu prawnego stanowią ustawy ustrojowe, prawo zwyczajowe, zasady ustrojowe oraz krajowe prawo stanowione, a także prawo Unii Europejskiej.

⁴³ *Ibidem*, art. 8 i 9.

⁴⁴ *Ibidem*, art. 10.

Do najważniejszych organów państwa zalicza się monarchę, dwuizbowy parlament i gabinet. Dziedzicznym władcą jest monarcha, jednak zgodnie z maksymą „król/królowa panuje, ale nie rządzi”, władza królewska została w całości przeniesiona na parlament, gabinet i sądy. Pozostałe uprawnienia (tak zwane prerogatywy królewskie) mają formalnie dosyć szeroki zakres, na przykład:

- monarcha jest zwierzchnikiem i naczelnym dowódcą sił zbrojnych;
- ma prawo wypowiedzania wojny i zawierania pokoju;
- może zwoływać i rozwiązywać parlament;
- mianuje wszystkich wyższych urzędników (w tym członków rządu).

W praktyce jednak wszystkie decyzje królewskie wymagają ministerialnej kontrasygnaty, co oznacza, że monarcha nie podejmuje decyzji, a tylko je uprawomocnia. Nie ponosi również za żadną decyzję odpowiedzialności, zgodnie z maksymą „król/królowa nie może czynić źle”.

W skład Parlamentu brytyjskiego wchodzi:

- Izba Gmin (izba niższa);
- Izba Lordów (izba wyższa);
- monarcha.

Skład liczbowy Izby Gmin jest zmienny, uzależniony od liczby jednomandatowych okręgów wyborczych. Izba Lordów składa się z dziedzicznych i dożywotnich lordów oraz z lordów duchownych⁴⁵. Pełni ona funkcję doradczą, zgłaszając poprawki do ustaw opracowywanych w Izbie Gmin. W gestii parlamentu leży:

- władza ustawodawcza – teoretycznie wszystkie trzy człony parlamentu muszą zgodzić się na wprowadzenie nowego prawa, jednak monarcha od dawna już nie uczestniczy w pracach parlamentu, natomiast Izba Lordów posiada jedynie prawo weta zawieszającego, które nie ma zastosowania przy uchwalaniu budżetu;
- nadzór nad pracą rządu – Izba Gmin oraz Izba Lordów nadzorują prace rządu poprzez system debat, interpelacji oraz powoływanie specjalnych komisji.

Specyficzną cechą ustroju jest rozróżnienie między rządem a gabinetem. Rządem nazywa się ogół ministrów powoływanych przez premiera lub monarchę, ich liczba sięga stu osób. Gabinet to znacznie mniejszy (21 sekretarzy stanu), właściwy organ rządowy, który zbiera się na wspólnych posiedzeniach. Rząd w całości ponosi solidarną odpowiedzialność polityczną przed

⁴⁵ W 2012 r. prawo zasiadania w Izbie miało 782 członków, z tego 667 lordów dożywotnich, 25 lordów duchownych (biskupów anglikańskich) i 90 lordów dziedzicznych.

Izbą Gmin, gabinet zarządza wszelkimi środkami dyplomatycznymi, ekonomicznymi i militarnymi, wykorzystuje je do rutynowych i spodziewanych wydarzeń oraz w sytuacjach kryzysowych. Kreowanie polityki obronnej leży w kompetencjach Rady Bezpieczeństwa Narodowego, kolegiального organu stanowiącego główne forum rządowe w obszarze ustalania celów bezpieczeństwa narodowego i najlepszych sposobów ich osiągnięcia. Określa strategiczne podejście do stojących przed państwem szans oraz reagowanie w przypadku wystąpienia ryzyka, zapewniając skoordynowane działanie całego rządu poprzez opracowanie i nadzorowanie implementacji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego oraz Strategii Obronności i Przeglądu Strategicznego. Integruje, na najwyższym szczeblu, przedstawicieli wszystkich komórek organizacyjnych rządu (w szczególności spraw zagranicznych, obrony, spraw wewnętrznych, energetyki), odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, łącznie z sekretarzem stanu ds. obrony oraz według potrzeb szefem Sztabu Obrony jako głównym doradcą militarnym. Rada spotyka się na cotygodniowych obradach prowadzonych pod kierownictwem premiera rządu JKM, a za jej właściwe funkcjonowanie odpowiada doradca bezpieczeństwa narodowego⁴⁶.

Model funkcjonowania zarządzania obronnością państwa, który ma korzenie w Przeglądzie Reform Obronnych⁴⁷, opracowanym przez Lorda Levene, osiągnął pełną zdolność do działania 1 kwietnia 2014 r. i oparty jest na:

- prostych strukturach;
- jasnych i przejrzystych zasadach delegowania odpowiedzialności do właściwych wykonawców;
- silnym przywództwie organizacyjnym, połączonym z wiedzą praktyczną;
- kulturze innowacji i efektywności, eliminującej niepotrzebne procesy i biurokrację;
- połączonym wysiłku, co umożliwia znajdowanie najlepszych rozwiązań w obszarze obronności.

Zarządzanie obronnością jest domeną Ministerstwa Obrony, które jest odpowiedzialne za kreowanie polityki obronnej oraz sił zbrojnych, które dostarczają niezbędnych zdolności militarnych. Wspólnie realizują sześć zasadniczych funkcji:

- kształtują politykę obronną, dowodzą w operacjach militarnych oraz kierują zaangażowaniem pozostałych struktur państwa w zapewnienie

⁴⁶ *Joint Doctrine Publication 5-00, Second Edition, Campaign Planning*, London, Ministry of Defence 2013, s. 2A-1.

⁴⁷ *Defence Reform, An independent report into the structure and management of the Ministry of Defence*, London, Ministry of Defence 2011.

niu bezpieczeństwa narodowego na poziomie strategicznym, ponadto ustalają zasady i standardy obowiązujące we wszystkich organizacjach;

- używają wojsk w kraju i za granicami;
- doskonalą organizację wojsk tak, aby były gotowe do działania;
- dokonują zakupów wyposażenia i systemów uzbrojenia dla wojsk;
- zapewniają właściwe funkcjonowanie systemu obronnego;
- nadzorują poniesione wydatki oraz informują o nich Parlament i opinię publiczną.

Na czele Ministerstwa Obrony stoi sekretarz stanu ds. obrony, który jest ministrem wchodzącym w skład gabinetu i odpowiada za wszystkie elementy obronności przed Parlamentem. Jest odpowiedzialny za tworzenie polityki obronnej oraz zapewnienie jej realizacji przez siły zbrojne. Sekretarz stanu ds. obrony jest wspierany przez szereg ministrów:

- ministra ds. sił zbrojnych;
- parlamentarnego podsekretarza stanu i ministra ds. personelu, opieki społecznej i weteranów;
- Parlamentarnego Podsekretarza Stanu i Ministra ds. Uzbrojenia, Wsparcia i Technologii;
- Parlamentarnego Podsekretarza i Ministra ds. Międzynarodowej Strategii Bezpieczeństwa;
- Parlamentarnego Podsekretarza i Rzecznika Prasowego.

Powyższy skład może być zmieniany przez Premiera, jednak to Sekretarz Stanu ds. Obrony jest odpowiedzialny za dobór odpowiednich współpracowników. Obszary odpowiedzialności poszczególnych ministrów przedstawia rysunek 14. Sekretarz Stanu i Ministrowie są wspierani przez kadrę zarządzającą sprawami obronnymi, obradującą pod przewodnictwem Szefa Sztabu Obrony i Stałego Podsekretarza. Kadra zarządzająca jest odpowiedzialna za funkcjonowanie większości departamentów zaangażowanych w sprawy obronności, stanowi też ważną grupę doradców, użyteczną w rozwiązywaniu problemów politycznych, finansowych, gospodarczych, administracyjnych oraz operacyjnych. Najważniejszym cywilnym doradcą Sekretarza Stanu ds. Obrony i Rządu jest Stały Podsekretarz, który odpowiada za politykę, finanse i planowanie. Z kolei Szef Sztabu Obrony stoi na czele sił zbrojnych, jest dowódcą strategicznym oraz najważniejszym militarnym doradcą Sekretarza Stanu ds. Obrony i Rządu. Wspólnie ze Stałym Sekretarzem kieruje całokształtem obronności państwa. Należy zauważyć, że dodatkowo funkcjonują ciała kolegialne w postaci zarządów i komitetów znajdujących

się na najwyższych poziomach kierowania i dowodzenia obronnością, które zapewniają połączone przywództwo oraz strategiczne kierownictwo:

- Sekretarz Stanu ds. Obrony przewodniczy Radzie Obrony i Zarządowi Obrony;
- Szef Sztabu Obrony przewodniczy Komitetowi Szefów Sztabów oraz Komitetowi Sił Zbrojnych.

Rysunek 14. Obszary odpowiedzialności ministrów w Ministerstwie Obrony

SEKRETARZ STANU ds. OBRONY Strategiczne kierowanie: • operacjami • personelem • Strategią Obronności i Przeglądem Strategicznym • planowaniem obronnym, programowaniem i alokacją zasobów • polityką obronną • relacjami międzynarodowymi • programami nuklearnymi • zakupami	
SEKRETARZ STANU ds. SIŁ ZBROJNYCH • operacje, zasady prowadzenia, kwestie prawne, • generowanie sił, w tym gotowość bojowa, zachowanie zdolności bojowej, zabezpieczenie logistyczne, ćwiczenia	PARLAMENTARNY PODSEKRETARZ STANU I MINISTER ds. UZBROJENIA, WSPARCIA I TECHNOLOGII • cykl wyposażenia, w tym inwestycje strategiczne rozwoju • programy inwestycyjne, w tym infrastruktura i nieruchomości • laboratorium nauki i technologii obronnych
PARLAMENTARNY PODSEKRETARZ STANU I MINISTER ds. OPIEKI SPOŁECZNEJ I WETERANÓW • personel wojskowy i cywilny • rezerwa, kandydaci, weterani i rodziny • Agencja Weryfikacji, Agencja Policji i Ochrony MOD, Agencja Placy i Emerytur, Urząd Edukacji Dzieci, Agencja Obsługi Personelu i Weteranów, Biuro Meteo i Biuro Hydrograficzne	PARLAMENTARNY PODSEKRETARZ STANU I MINISTER ds. MIĘDZYNARODOWEJ STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA • międzynarodowe relacje i strategia obrony, dyplomacja obronna, międzynarodowe instytucje obronne • eksport
PODSEKRETARZ STANU I RZECZNIK PRASOWY • udzielanie informacji dot. polityki obronnej, operacji personelu, wyposażenia i zagadnień prawnych	

Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 96.

Rada Obrony określa podstawy prawne w zakresie obronności poprzez szereg uprawnień wobec sił zbrojnych, w szczególności do dowodzenia nimi i zarządzania sprawami administracyjnymi. Uprawnienia te zostały przyznane jej przez Parlament (statut) oraz Królową (prerogatywy władzy). Rada Obrony nie jest zaangażowana w kierowanie strategiczne i nadzór nad obronnością. Obraduje pod kierownictwem Sekretarza Stanu ds. Obrony,

dzięki czemu zrealizowana jest zasada stanowiąca, że siły zbrojne są dowodzone przez organ, na którego czele stoi członek Parlamentu reprezentujący naród. W skład Rady Obrony wchodzi:

- Szef Sztabu Obrony;
- Parlamentarny Podsekretarz Stanu;
- Zastępca Szefa Sztabu Obrony;
- Szefowie Sztabów RSZ;
- Szef Doradców Naukowych;
- Dowódca Sił Połączonych;
- Dyrektor Generalny ds. Finansów;
- Szef Wsparcia i Zabezpieczenia.

Zarząd Obrony zapewnia osiągnięcie zamierzonych rezultatów w obszarze obronności, wyznacza cele strategiczne i zarządza ich osiąganiem. Jego głównym zadaniem jest wypracowanie decyzji na poziomie strategicznym. Odpowiada za politykę, główne decyzje inwestycyjne, planowanie zasobów i ustalanie priorytetów, planowanie i realizację wszystkich aktywności wymaganych do zapewnienia bezpieczeństwa państwa z wyjątkiem planowania i prowadzenia operacji wojskowych. Obradom Zarządu przewodniczy Sekretarz Stanu ds. Obrony, a w jego skład wchodzi Minister ds. Sił Zbrojnych, Stały Podsekretarz, Szef Sztabu Obrony, Zastępca Szefa Sztabu Obrony, Szef Wsparcia i Zabezpieczenia, Dyrektor Generalny ds. Finansów oraz przedstawiciele świata biznesu⁴⁸.

Komitet Szefów Sztabów stanowi forum, na którym Szefowie Sztabów poszczególnych RSZ kolektywnie doradzają Szefowi Sztabu Obrony i przy wykorzystaniu którego przygotowuje się i prowadzi operacje militarne. Komitet składa się z siedmiu stałych członków (Szef Sztabu Obrony, Stały Podsekretarz, Zastępca Szefa Sztabu Obrony, Szef Sztabu Sił Morskich, Szef Sztabu Generalnego, Szef Sztabu Sił Powietrznych, Dowódca Połączonych Sił) oraz okresowo, w zależności od potrzeb, dołączani są inni specjaliści i doradcy, począwszy od członków rządu, poprzez różne ministerstwa na wywiadzie kończąc.

Komitet Sił Zbrojnych umożliwia Szefowi Sztabu Obrony uzgadnianie opinii i porad przekazywanych ministrom oraz Zarządowi Obrony w sprawach innych niż operacje militarne. W ramach komitetu Szef Sztabu Obrony przekazuje decyzje, podjęte przez Zarząd Obrony, dotyczące Sił Zbrojnych. Członkami komitetu są: Szef Sztabu Obrony, Zastępca Szefa Sztabu Obrony,

⁴⁸ Ludzie spoza organizacji obronnych, uznani i doświadczeni biznesmeni, którzy wykorzystują swoją wiedzę i umiejętności zarządzania cywilnymi firmami w procesie kierowania, przyczyniając się do opracowania optymalnych decyzji.

Szef Sztabu Sił Morskich, Szef Sztabu Generalnego, Szef Sztabu Sił Powietrznych, Dowódca Połączonych Sił oraz Szef Wsparcia i Zabezpieczenia.

Istotnym elementem zarządzania obronnością jest Kierownictwo, cywilno-wojskowy organ, który zarządza narzędziami militarnymi państwa w ramach rządowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przekładając jednocześnie cele tej polityki na obronność i zdolności niezbędne do jej realizacji. Pełni też funkcję dowództwa militarnego na poziomie strategicznym. Jego pracami kierują wspólnie Zastępca Szefa Sztabu Obrony i Drugi Stały Podsekretarz. Główne funkcje Kierownictwa to:

- doradzanie rządowi;
- opracowanie założeń polityki obronnej i strategii obronności;
- planowanie i alokacja zasobów;
- zarządzanie obronnością;
- kierowanie operacjami militarnymi na poziomie strategicznym.

Głównymi członkami Kierownictwa są:

- Stały Podsekretarz, który stoi na czele Departamentu Stanu i jest głównym doradcą politycznym ministrów oraz nadzoruje politykę finansową;
- Szef Sztabu Obrony, główny doradca wojskowy rządu oraz najwyższy przedstawiciel wojskowy w Zarządzie Obrony, odpowiada jako dowódca poziomu strategicznego za przeprowadzane operacje militarne;
- Zastępca Szefa Sztabu Obrony ds. Operacji;
- Dyrektor Generalny ds. Finansów, który wspiera zarządzanie finansowe w ramach obronności.

Kierownictwo funkcjonuje w oparciu o trzy główne grupy:

- Polityki Bezpieczeństwa i Operacji – kierowaną wspólnie przez Dyrektora Generalnego ds. Polityki Bezpieczeństwa oraz Zastępcę Szefa Sztabu Obrony ds. Strategii Wojskowej i Operacji;
- Finansów i Zdolności Militarnych – kierowanej wspólnie przez Dyrektora Generalnego ds. Finansów oraz Zastępcę Szefa Sztabu Obrony ds. Zdolności Militarnych;
- Personalną – kierowaną przez Szefa Zasobów Personalnych.

Na czele sił zbrojnych stoi Szef Sztabu Obrony. Do jego najważniejszych obowiązków należą: zapewnienie odpowiednich zdolności wojskowych oraz kierowanie operacjami militarnymi. Rodzaje sił zbrojnych (Siły Morskie, Lądowe i Powietrzne) stanowią składowe o zasadniczym znaczeniu dla obronności. Każdy z nich posiada swojego szefa sztabu, który jest odpowiedzialny

za zapewnienie sprawności, skuteczności i wysokiego morale w podległych mu wojskach. W całościowej strukturze zadań bezpieczeństwa narodowego udział sił zbrojnych definiowany jest poprzez siedem zadań militarnych, które określają sposób użycia wojska przez rząd. Są to:

1. Wywiad strategiczny – wspiera opracowanie polityki oraz proces podejmowania decyzji w czasie planowania operacji i zadań militarnych, wykorzystując różne źródła informacji.
2. Odstraszenie nuklearne – realizowane przez Siły Morskie pod dowództwem Szefa Sztabu Sił Morskich, zgodnie z decyzjami Premiera. Obejmuje również udział w działaniach zmierzających do ograniczenia rozprzestrzeniania BMR w innych państwach.
3. Obrona zamorskich terytoriów państwa – stałe zadania ochrony państwa oraz zapewnienia bezpieczeństwa w zamorskich terytoriach i bazach wojskowych.
4. Wsparcie służb cywilnych w czasie sytuacji kryzysowych – udział w realizacji zadań innych departamentów w celu zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa w czasie pokoju i kryzysu.
5. Udział w obronności w strefach wpływu Wielkiej Brytanii – zaangażowanie w międzynarodową działalność obronną, budowanie zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa w wybranych państwach.
6. Obrona interesów państwa poprzez projektowanie strategicznej siły i interwencje ekspedycyjne – obejmuje aktywne działania w celu eliminacji zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.
7. Zapewnianie stabilizacji i bezpieczeństwa – realizacja celów strategicznych we współdziałaniu z innymi departamentami rządu.

Na poziomie operacyjnym dowodzenie zapewnia Stałe Dowództwo Połączone, które utworzono w Northwood w 1996 r. Na jego czele stoi Dowódca Połączonych Operacji odpowiedzialny za planowanie i prowadzenie połączonych, narodowych i międzynarodowych operacji, w których Wielka Brytania jest państwem wiodącym. Podlega on bezpośrednio Szefowi Sztabu Obrony i posiada uprawnienia dowodzenia operacyjnego (Operational Command, OPCOM)⁴⁹ w stosunku do przydzielonych mu sił i środków. Stanowisko dowódcy rotacyjnie obejmują przedstawiciele wszystkich RSZ.

⁴⁹ OPCOM – uprawnienia przyznane dowódcy do przydzielania zadań podległym dowódcom, do rozmieszczania jednostek, do zmiany ich podległości w ramach przydzielonych sił oraz do zachowania lub przekazania kontroli operacyjnej i/lub taktycznej, jeśli uzna to za konieczne. Uwaga: dowodzenie operacyjne nie obejmuje odpowiedzialności za administrację. Por. AAP-6(2014), s. 289.

Do głównych zadań tego dowództwa należy:

- monitorowanie przydzielonego obszaru zainteresowania operacyjnego;
- przygotowanie planów alternatywnych;
- uczestniczenie w procesie podejmowania decyzji przez Ministerstwo Obrony;
- dowodzenie z uprawnieniami OPCON siłami i środkami stacjonującymi poza terytorium państwa;
- prowadzenie ćwiczeń sił połączonych;
- planowanie użycia i szkolenie Sił Szybkiego Reagowania.

Stałe Dowództwo Połączone zatrudnia ok. 600 żołnierzy oraz cywilnych specjalistów ze wszystkich RSZ. Jego struktura składa się typowo z zarządów J1 – J9, jednak funkcjonuje w grupach zadaniowych tworzonych z przedstawicieli różnych zarządów⁵⁰.

Na podstawie raportu dotyczącego niezbędnych zmian w organizacji kierowania i dowodzenia dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, opublikowanego w czerwcu 2011 r., utworzone zostało Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych. Pełną gotowość do działania (prawdopodobnie) osiągnęło w kwietniu 2013 r. W jego skład wchodzi:

- Stałe Dowództwo Połączone;
- Dyrektoriat Sił Specjalnych;
- Stałe Połączone Bazy Operacyjne (Gibraltar, Cypr, brytyjskie terytoria na oceanie Indyjskim, wyspy południowego Atlantyku);
- Dowództwo Sił Połączonych;
- Wywiad Wojskowy;
- Połączone Dowództwo Logistyczne;
- Połączona Grupa Szkoleniowo-Konsultacyjna Działań Antyterrorystycznych;
- Grupa Obrony przed Zagrożeniami Cybernetycznymi;
- Centrum Doktryn i Koncepcji;
- Grupa Implementacji;
- Akademia Obrony;
- Centrum Wsparcia Szkolenia Obronnego;
- Naczelnny Lekarz.

Zintegrowanie wymienionych organizacji i funkcji w obszarze obronności, które były wcześniej zarządzane w sposób rozdzielny, spowodowało że:

⁵⁰ Management of Defence, <http://www.armedforces.co.uk/mod/listings/l0006.html>, (dostęp: 20 maja 2017 r.).

- kluczowe zdolności są osiąganе, organizowane i zarządzane efektywnie;
- zmniejszono możliwość wystąpienia dublowania zadań;
- inwestycje w osiąganе zdolności połączonych są spójne i celowe;
- doświadczenia zdobyte w operacjach są wykorzystywane efektywniej.

Główne zadania realizowane przez Dowództwo Połączonych Sił Zbrojnych to:

- dowodzenie, kierowanie i przygotowanie przydzielonych wojsk do użycia przez wyznaczonego dowódcę sił połączonych oraz wsparcie działań obronnych;
- rozwój połączonych działań militarnych poprzez edukację, ocenę, analizę doświadczeń, badania, eksperymenty, koncepcje i doktryny w celu zapewnienia odpowiednich zdolności;
- pełnienie roli użytkownika połączonych wysiłków złożonych ze zdolności poszczególnych RSZ oraz logistyki, zapewniając osiągnięcie efektu synergii;
- dostarczanie informacji oraz prowadzenie konsultacji dotyczących zdolności niezbędnych do prowadzenia operacji w przyszłości.

Zdobyte w operacjach wielonarodowych doświadczenia zaowocowały powołaniem funkcji Dowódcy Kontyngentu Narodowego, który czuwa nad właściwym dowodzeniem wydzielonymi siłami i środkami z narodowych sił zbrojnych do takich operacji oraz ich zgodnością z polityką państwa.

Szefowie Sztabów poszczególnych RSZ dowodzą podległymi wojskami z uprawnieniami pełnego dowodzenia. Szkolą i przygotowują swoje wojska do realizacji zadań zgodnie z potrzebami obronności państwa. Indywidualnie lub kolektywnie, poprzez Komitet Szefów Sztabów, doradzają w zakresie użycia podległych wojsk dowódcy poziomu operacyjnego oraz w zakresie formułowania strategii wojskowej Szefowi Sztabu Obrony, a więc dowódcy poziomu strategicznego.

Zapewnienie zdolności militarnych jest jednym z kluczowych obszarów działalności Departamentu Stanu i Sił Zbrojnych. Przyjmując podział odpowiedzialności zawarty w dokumentach doktrynalnych Wielkiej Brytanii, można stwierdzić, że Departament Stanu bierze udział w opracowaniu polityki obronnej, która zawiera definicję zdolności militarnych oraz cele zgodne z polityką rządu, realizowane w ramach planowanych zasobów. Siły zbrojne z kolei dostarczają narzędzi militarnych niezbędnych do realizacji polityki obronnej oraz wsparcia realizacji celów istotnych dla państwa.

Zdolności militarne (rysunek 15) są niezbędne dla zapewnienia możliwości osiągnięcia założonych efektów, które są uzależnione od zagrożeń, środowiska i zaangażowania partnerów koalicyjnych. Budowane są z elementów

sił zbrojnych łączonych w pakiety odpowiednie do konkretnej operacji i dowodzone przez dowódcę połączonych sił. Każdy element jest dostarczany przez konkretny rodzaj sił zbrojnych i wymaga integracji w ośmiu obszarach – kierunkach rozwoju obronnego (*Defence Lines of Development*). Są to:

- personel;
- szkolenie;
- wyposażenie;
- logistyka;
- informacja;
- infrastruktura;
- koncepcje i doktryny;
- organizacja.

Rysunek 15. Budowanie zdolności militarnych



Źródło: na podstawie: J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, op.cit., s. 100.

W rozumieniu brytyjskim podstawowe procesy zapewniające odpowiednie zdolności militarne to:

- rekrutacja personelu;
- szkolenie indywidualne i zespołowe;

- dostarczanie i utrzymanie sprzętu wojskowego;
- wsparcie niezbędne do osiągnięcia sukcesu w operacji – system dowodzenia, logistyka, zabezpieczenie medyczne, informacja i wywiad.

Te podstawowe procesy są uzależnione od procesów wspierających, które obejmują:

- infrastrukturę – obszar, budynki, usługi zarządzania nieruchomościami;
- koncepcje i doktryny – teoretyczne podstawy osiągania zdolności i realizacji procesów operacyjnych oraz zasady stanowiące wytyczne do działań militarnych;
- organizację – struktury sił zbrojnych oraz organizacji wspierających,
- firmy usługowe – pracownicy cywilni, bezpieczeństwo, płace i administracja ogólna;
- zarządzanie i kierownictwo strategiczne – w tym zarówno strategiczne zarządzanie organizacjami działającymi w ramach obrony, jak i kierownictwo strategiczne nad zaangażowanymi siłami militarnymi.

Dostarczanie zdolności militarnych jest obowiązkiem wszystkich elementów z obszaru obronności:

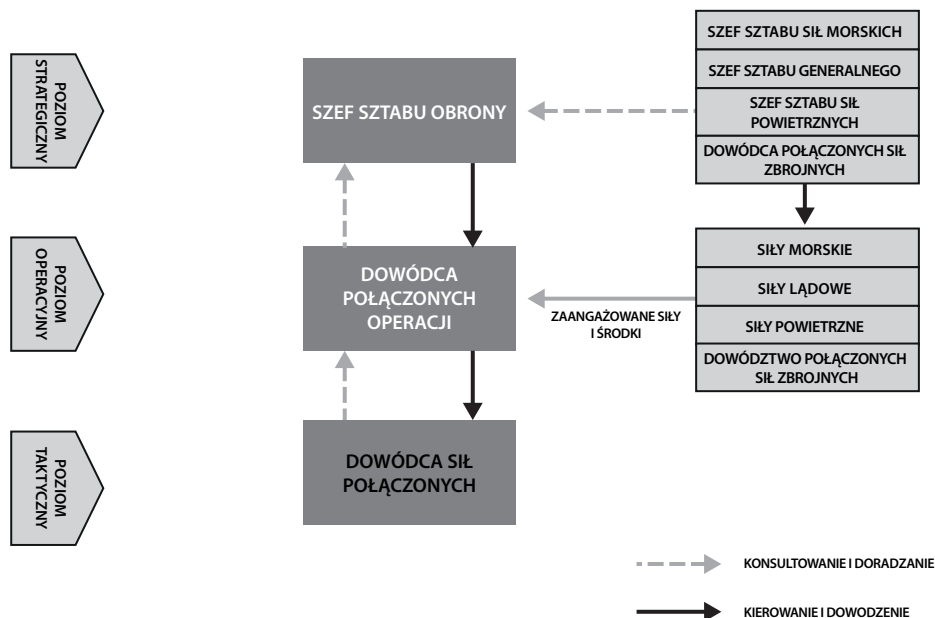
- Kierownictwo, jako Strategiczne Dowództwo Militarne, jest odpowiedzialne za strategię i politykę na najwyższym szczeblu, dowodzenie z poziomu strategicznego, kierowanie pozostałymi elementami systemu obronnego (wspólne planowanie, inwestycje, alokacja zasobów), zapewnienie zarządzania i właściwych standardów funkcjonowania;
- szefostwa rodzajów sił zbrojnych, które generują i bezpośrednio wykorzystują zdolności militarne;
- Stałe Dowództwo Połączone;
- pozostałe elementy, które zapewniają infrastrukturę i zabezpieczenie bojowe.

W przypadku wystąpienia kryzysu militarnego lub wojny Premier podejmuje decyzję o użyciu sił zbrojnych na podstawie informacji dostarczanych przez Gabinet i Radę Bezpieczeństwa oraz opinii i porad Sekretarza Stanu ds. Obrony i Szefa Sztabu Obrony. Dodatkowo do użycia wojska na terytorium państwa wymagana jest formalna autoryzacja Rady Bezpieczeństwa. Sekretarz Stanu ds. Obrony realizuje zadanie strategicznego kierowania, zatwierdza alokację zasobów oraz narzuca ograniczenia użycia siły. Odpowiada również przed Parlamentem za zapewnienie odpowiednich sił i środków. Wielkość i zasady zaangażowania siły są przedmiotem decyzji politycznych podejmowanych przez ministrów. Decyzje te zostają zapisane

w Dyrektywie Szefa Sztabu Obrony, wspieranej innymi dokumentami informacyjnymi i rozkazodawczymi.

Kierownictwo, jako Dowództwo Strategiczne, wspiera Szefa Sztabu Obrony oraz Komitet Szefów Sztabów w wypełnianiu ich zadań. Ponadto, jako Departament Stanu, koncentrując się na poziomie strategicznym zapewnia przeprowadzenie działań zgodnie z dyrektywami Sekretarza Stanu ds. Obrony oraz z polityką rządu. Określa również sposoby użycia sił zbrojnych, zapewniające realizację obecnych i przyszłych celów bezpieczeństwa państwa i ustala wojskowe środki niezbędne do ich realizacji. Kierownictwo nie dowodzi bezpośrednio wojskami ani nie angażuje się w przebieg operacji, współpracuje jednak z odpowiednimi rządowymi departamentami w celu synchronizacji działań militarnych z pozostałą aktywnością państwa.

Rysunek 16. Łańcuch dowodzenia w operacjach połączonych



Źródło: na podstawie J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia...*, s. 102.

W łańcuchu dowodzenia (rysunek 16) Szef Sztabu Obrony, jako dowódca strategiczny, jest odpowiedzialny za planowanie, kierowanie i prowadzenie wszystkich działań militarnych. Ponadto, wspierany przez zastępcę ds. operacyjnych oraz szefów sztabów RSZ, odpowiada za formułowanie strategii

wojskowej zgodnej z polityką rządu. Szef Sztabu Obrony w ramach realizacji swoich zadań:

- sprawuje dowodzenie na poziomie strategicznym;
- wyznacza teatr i obszary operacji połączonych;
- określa poziom zaangażowania sił i zasobów;
- narzuca ograniczenia użycia siły;
- ustala potrzeby wywiadu strategicznego.

Dowódca Operacji Połączonych i Stałe Dowództwo Operacyjne dowodzą siłami i środkami wydzielonymi do operacji. Pozostałe wojska realizują swoje rutynowe zadania w celu zapewnienia bezpieczeństwa na morzu i w przestrzeni powietrznej.

Dowódca Sił Połączonych bezpośrednio na poziomie taktycznym dowodzi siłami i środkami wydzielonymi do działań zbrojnych. Realizuje swoje obowiązki przy pomocy Dowództwa Sił Połączonych, którego załączek wchodzi w skład Dowództwa Połączonych Sił Zbrojnych. Wielkość i kształt Dowództwa Sił Połączonych uzależnione są od rozmachu operacji oraz działań realizowanych dla osiągnięcia celów operacyjnych. Rozmieszczane jest ono w obszarze operacji lub w jego pobliżu⁵¹.

* * *

Zapisy zawarte w dokumentach normatywnych Sojuszu i wybranych państw członkowskich NATO przedstawiają w sposób ogólny organizację kierowania obronnością i dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie kryzysu militarnego i wojny. Jak wykazano, kierowanie obroną państwa oraz sprawowanie dowodzenia nad siłami zbrojnymi zarówno w skali NATO, jak i w rozwiązaniach narodowych Niemiec, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii odbywa się na trzech poziomach – strategicznym, operacyjnym i taktycznym.

Rozwiązania przyjęte w prezentowanych państwach zakładają, że szefowie rządu określają główne kierunki polityki państwa, w tym założenia i cele polityki wojskowej, a w czasie kryzysu militarnego i wojny sprawują funkcje organizowania, koordynowania i kierowania działaniami sił zbrojnych oraz decydują o ich użyciu. Nawet w państwach o specyficznej strukturze politycznej (jak Zjednoczone Królestwo) jednoznacznie wskazano te organy władzy wykonawczej, które rzeczywiście sprawują kierownictwo w zakresie obronności. Nawet jeżeli monarchowie sprawują oficjalnie takie obowiązki, nikt nie ma wątpliwości, że naczelnymi osobami odpowiedzialnymi

⁵¹ *Joint Warfare Publication 3-00, Second Edition, Joint Operations Execution*, London, Ministry of Defence 2004, s. 2.9–2.10.

za kierowanie obroną państwa są szefowie rządów. Swoje obowiązki wypełniają przy pomocy organów kolegialnych, które pełnią rolę koordynatora, doradcy i konsultanta w sprawach bezpieczeństwa oraz całokształtu przygotowań wojennych państwa. Jednocześnie typowym rozwiązaniem jest odgrywanie głównej roli w planowaniu i koordynowaniu działalności sił zbrojnych przez cywilnych ministrów obrony. Swego rodzaju normą jest wreszcie podejście stanowiące, że w czasie kryzysu militarnego i wojny całością sił zbrojnych dowodzą wojskowi dowódcy poziomu strategicznego. Organa dowodzenia poziomu strategicznego funkcjonują już w czasie pokoju, co skutkuje właściwym przygotowaniem do realizacji nałożonych na nie zadań.

Rozwiązania przyjęte na operacyjnym poziomie dowodzenia zarówno w Sojuszu Północnoatlantyckim, jak i w prezentowanych państwach zapewniają jasny podział odpowiedzialności w obszarach dotyczących działań operacyjnych, zagadnień zabezpieczenia logistycznego oraz szkolenia i przygotowania sił zbrojnych do realizacji przyszłych zadań. Co istotne, w każdej z analizowanych struktur poszczególne rodzaje sił zbrojnych mają swoich dowódców (szefów) posiadających szerokie uprawnienia do dowodzenia nimi. Żaden z rozpatrywanych sposobów organizacji dowodzenia nie przewidywał bezpośredniego podporządkowania wszystkich związków taktycznych i oddziałów różnych rodzajów sił zbrojnych jednemu dowódcy na poziomie strategicznym. Jednocześnie w każdym występuje organ dowodzenia na poziomie operacyjnym, właściwy dla dowodzenia działaniami połączonymi sił zbrojnych.

BIOGRAMY

Adam Brzozowski

Plk, dr nauk wojskowych z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. W latach 1995–2001 pełnił służbę w 49. pułku śmigłowców bojowych w Pruszcze Gdańskim. Wykładowca w Akademii Obrony Narodowej w latach 2003–2011. Od listopada 2011 r. pełni służbę w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. W sierpniu 2017 r. objął obowiązki zastępcy dyrektora Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN.

Jarosław Kraszewski

Gen. bryg. dr, absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Rakietowych i Artylerii w Toruniu, podyplomowych studiów dowódczych, polityki obronnej oraz studiów doktoranckich w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie oraz Akademii Dowódczo-Sztabowej Armii USA w Forcie Leavenworth. Ukończył szereg kursów zagranicznych oraz uczestniczył w licznych ćwiczeniach w kraju i zagranicą. W Dowództwie Wojsk Lądowych zajmował się m.in. problematyką przygotowania i prowadzenia ćwiczeń sojuszniczych, ćwiczeń certyfikujących Polskie Kontyngenty Wojskowe przed rozpoczęciem kolejnych zmian misji w Iraku i Afganistanie. W latach 2004–2005 przebywał na misji stabilizacyjnej w Iraku, podczas której pełnił obowiązki szefa G-3 Wielonarodowej Dywizji Centrum-Południe. Od roku 2007 do 2009 w BBN zajmował się funkcjonowaniem systemu obronnego państwa. W latach 2010–2011 dowodził 23. Śląską Brygadą Artylerii w Bolesławcu. W 2012 r. był dowódcą Wielonarodowej Brygady w Lublinie, następnie od 2013 r. pełnił obowiązki szefa Wojsk Rakietowych i Artylerii Wojsk Lądowych. 16 listopada 2015 r. został wyznaczony na stanowisko dyrektora Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi w BBN.

Janusz Kręcikij

Gen. bryg. rez. prof. dr hab. inż. Pracownik naukowo-dydaktyczny Instytutu Bezpieczeństwa Narodowego Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Pancernych w Poznaniu (1987) i Akademii Obrony Narodowej (1994). W roku 1998 uzyskał w Akademii Obrony Narodowej stopień doktora nauk wojskowych, a w roku 2003 w tej samej uczelni stopień naukowy doktora habilitowanego nauk wojskowych na podstawie rozprawy pt.: Współczesny proces dowodzenia w wojskach lądowych. Od 2006 do 2007 roku dyrektor Departamentu Systemu Obronnego Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W latach 2007–2009 rektor-komendant Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Od 2010 r. zastępca dyrektora Instytutu Bezpieczeństwa Narodowego Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie. W styczniu 2012 r. Prezydent RP nadał mu tytuł naukowy profesora. Dorobek naukowo-publicystyczny prof. dr. hab. inż. Janusza Kręcikija liczy ponad 110 pozycji (autorstwa i współautorstwa monografii, prac naukowo-badawczych, podręczników, skryptów, artykułów oraz komunikatów naukowych).

Jacek Lewandowski

Plk dr, absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łączności w Zegrzu, studiów magisterskich i doktoranckich w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie oraz studiów magisterskich w Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy. Ukończył szereg kursów zagranicznych m.in. *NATO Operational Planning Course*, *Common Security and Defence Policy High Level Course* oraz uczestniczył w licznych ćwiczeniach w kraju i zagranicą. Od 1995 r. zajmuje się systemem dowodzenia. W 4 bydgoskim pułku dowodził siłami i środkami dowodzenia, w Sztabie Generalnym WP i Dowództwie Operacyjnym zajmował się organizacją dowodzenia natomiast w Akademii Obrony Narodowej zgłębiał tajniki procesu dowodzenia narodowego, ONZ, UE, NATO oraz państw członkowskich. Aktualnie w rezerwie kadrowej Ministra Obrony Narodowej.

Cezary Podlasiński

Gen. dyw. w rezerwie kadrowej Ministra Obrony Narodowej. Absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Pancernych w Poznaniu. Ukończył stacjonarne studia dowódczo-sztabowe i podyplomowe studia polityki obronnej w Akademii Obrony Narodowej oraz podyplomowe studia w zakresie bezpieczeństwa i integracji euroatlantyckiej w Wyższej Szkole Humanistycznej w Pułtusku. Absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Zarządzania i Dowodzenia w AON. Pełnił służbę zarówno na stanowiskach sztabowych m.in. w Sztabie Generalnym WP, Dowództwie Wojsk Lądowych, Dowództwie Operacyjnym Rodzajów SZ jak i dowódczych będąc m.in. dowódcą 10. Brygady Kawalerii Pancernej w Świętoszowie. Uczestnik wielu ćwiczeń narodowych i międzynarodowych NATO oraz UE. W latach 2006–2007 był szefem Sztabu Wielonarodowej Dywizji Centrum Południe (MND-CS) w Iraku. W latach 2013–2014 dowodził ostatnią zmianą Polskich Sił Zadaniowych w prowincji Ghazni w ramach misji ISAF. Będąc dowódcą Centrum Operacji Lądowych – Dowódcą Komponentu Lądowego był jednocześnie w 2016 r. dowódcą tymczasowego dowództwa strategiczno-wojskowego UE (OHQ) w Krakowie.

Paweł Soloch

Od 7 sierpnia 2015 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, w randze sekretarza stanu. Absolwent Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego, studiów podyplomowych w *l'Institut de Hautes Études en Administration Publique (IDHEAP)* w Lozannie oraz *École Nationale d'Administration (ENA)* w Paryżu. W latach 2014–2015 prezes Instytutu Sobieskiego (w 2013 r. – powołany do zarządu Instytutu). W latach 2010–2014 wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej oraz członek Rady Służby Cywilnej. W latach 2008–2010 doradca szefa BBN a wcześniej podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (od listopada 2005 r. także szef Obrony Cywilnej Kraju). Specjalizuje się w obszarach bezpieczeństwa narodowego, zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej, kierowania państwem, a także administracji publicznej oraz służby cywilnej.

Karol Stec

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz studiów podyplomowych na tej uczelni z zakresu bezpieczeństwa narodowego a także problematyki zorganizowanej przestępczości i terroryzmu. W BBN pracuje od 2010 r., obecnie naczelnik Wydziału Systemu Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym w Departamencie Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zajmuje się problematyką zarządzania bezpieczeństwem narodowym oraz zagadnieniami wrogiej aktywności o charakterze pozamilitarnym. Wcześniej zatrudniony w Ministerstwie Obrony Narodowej, gdzie odpowiadał za obszar pozamilitarnych przygotowań obronnych. Zaznajomiony z naturą funkcjonowania organizacji terrorystycznych, w szczególności jako uczestników konfliktu zbrojnego.

Jarosław Wolejszo

prof. dr hab. inż., płk rez., absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Pancernych i Akademii Obrony Narodowej. W latach 2008–2015 dziekan Wydziału Zarządzania i Dowodzenia AON. Specjalizuje się w problematyce obronności, a zwłaszcza kierowania i dowodzenia, zarządzania kryzysowego, kształcenia (doskonalenia) kadr w organizacji zhierarchizowanej, przeprowadzania zmian w organizacjach zhierarchizowanych. Jest autorem licznych opracowań o charakterze teoretyczno-praktycznym. Kierownik lub współwykonawca wielu projektów naukowych związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa. Autor i współautor wielu opracowań dotyczących obronności (m.in. *Obronność. Teoria i praktyka; Leksykon obronności. Polska i Europa*), dowodzenia (m.in. *System dowodzenia, Podstawy dowodzenia w aspekcie działań sieciocentrycznych*), systemu walki oraz prakseologii w zarządzaniu i dowodzeniu. Obecnie kierownik Katedry Zarządzania i Dowodzenia Wydziału Nauk Społecznych i Humanistycznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu.

