

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

<https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5829,Sejmowe-wystapienie-szefa-BBN-ws-reformy-systemu-kierowania-obrona-panstwa.html>

05.03.2024, 02:05

30.08.2014

Sejmowe wystąpienie szefa BBN ws. reformy systemu kierowania obroną państwa

Prezentujemy tekst wystąpienia, jakie szef BBN minister Stanisław Koziej wygłosił w Sejmie RP 28 sierpnia br. podczas pierwszego czytania prezydenckiego projektu ustawy dotyczącej kierowania obroną państwa.

73. posiedzenie Sejmu w dniu 28 sierpnia 2014 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP

Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP Stanisław Koziej:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

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

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

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

To wszystko sprawia, że Polska jako państwo graniczne musi mieć system bezpieczeństwa, w tym system kierowania, charakteryzujący się przede wszystkim zdolnością działania w warunkach zaskoczenia, zdolnościami przeciwzaskoczeniowymi oraz możliwością skutecznego operowania, można tak powiedzieć, w szarym środowisku bezpieczeństwa, czyli w warunkach ni to pokoju, ni to wojny. To właśnie z tego powodu kluczowe znaczenie ma ciągłość funkcjonowania systemu kierowania państwem w różnych warunkach zagrożeń i o różnym

ich stopniu nasilenia. W pierwszej kolejności oznacza to, że rozwiązania organizacyjne i kompetencyjne na czas pokoju, zagrożenia i wojny muszą być do siebie maksymalnie zbliżone, maksymalnie podobne.

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

(Czas wojny)

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

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

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

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

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

Dlatego w projekcie ustawy proponuje się, żeby w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prezydent postanawiał na wniosek Rady Ministrów o dniu rozpoczęcia i dniu zakończenia tego czasu wojny, o

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

(Kompetencje i zadania organów kierowania obroną państwa)

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

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

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

Takie rozwiązanie zapewnia jednolity model kierowania Siłami Zbrojnymi przez najwyższe władze państwa w

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

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

(Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych i kandydat na Naczelnego Dowódcę)

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

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

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

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

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

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

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

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

Wysoka Izbo!

Przedstawiłem trzy główne obszary problemowe regulacji proponowanych w przedłożonym projekcie ustawy, jakimi są: określenie ram czasowych konstytucyjnego pojęcia „czas wojny”, kompetencje organów polityczno-

strategicznego kierowania obroną państwa oraz kompetencje i zadania naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i kandydata na tę funkcję. W projekcie ujęte zostały także inne propozycje będące konsekwencją przyjęcia tych podstawowych rozstrzygnięć. W sumie ustawa powinna stworzyć prawne podstawy do usprawnienia systemu kierowania obroną państwa w razie wojny o różnym charakterze i różnej skali, w różnych możliwych warunkach, przez lepsze dostosowanie go do zmieniających się warunków bezpieczeństwa.

Uprzejmie proszę o przychylne rozpatrzenie przedłożonego projektu.

Panie marszałku, dziękuję bardzo.

[Tweetnij](#)